

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

Frente Amplio de
Camioneros de P.R.;
Carlos E. Rodríguez
Natal; Osvaldo Cruz
Jiménez; Edgar D. López
Carrión y Ramón A.
Carbó Santana

Apelantes

vs.

Transporte Rodríguez
Asfalto, Inc.

Apelado

KLAN202300182

APELACIÓN

procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de
Mayagüez

Civil Núm.:
PO2022CV01602

Sobre: Sentencia
Declaratoria;
Interdicto Preliminar
y Permanente

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, el Juez Ronda del Toro y la Jueza Díaz Rivera.

Rivera Colón, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 16 de marzo de 2023.

Comparece ante nos, Frente Amplio de Camioneros et al. (FAC *et al.* o parte apelante), quien presenta recurso de “Apelación” en el que solicita la revocación de la “Sentencia” emitida el 30 de enero de 2023,¹ por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Mayagüez. Mediante dicho dictamen, el foro primario declaró Ha Lugar la “Moción de Desestimación” presentada por Transporte Rodríguez Asfalto, Inc. (Transporte Rodríguez o parte apelada), y ordenó la desestimación de la “Demanda” por falta de jurisdicción.

Examinada la solicitud de autos, la totalidad del expediente y el estado de derecho aplicable ante nuestra consideración, confirmamos el dictamen mediante los fundamentos que exponremos a continuación.

¹ Notificada el 31 de enero de 2023.

I.

El 15 de junio de 2022, FAC *et al.* presentó una “Demanda” de sentencia declaratoria e interdicto preliminar y permanente contra Transporte Rodríguez. En esencia, alegó estar constituida por un grupo de personas que, en calidad de contratistas independientes, ofrecen servicios de transporte de carga para la parte apelada, quien se dedica a la manufactura, procesamiento, venta y/o suministro de asfalto y sus derivados. Adujo que, a pesar de la aprobación del Reglamento Núm. 9358, *infra*, Transporte Rodríguez les paga los viajes mediante un sistema de tarifas distinto, y no les sufraga el cargo de ajuste por combustible. Además, arguyó que, tampoco respeta el orden de turnos de rotación. Señaló que, estas prácticas se realizan en detrimento de los transportistas, toda vez que se les está pagando menos por sus servicios, y se afectan sus turnos para dar servicio. Afirmó que, estas prácticas les están ocasionando daños irreparables, y se les están reteniendo los pagos por los servicios prestados. En vista de lo anterior, solicitó que el Tribunal emitiese varias órdenes, a saber:

emita una orden dirigida a la parte demandada para que pague las tarifas que dispone el Reglamento 9358, supra;

emita una orden dirigida a la parte demandada para que pague el cargo de ajuste por combustible que dispone el Reglamento 9358, supra;

emita una orden contra la parte demandada para que cese y desista de violentar el orden de turnos de rotación acordado entre las partes, según dispone la ley;

emita una orden para que la parte demandada cese y desista de tomar represalias retrasando el pago de los servicios prestados por los transportistas; y

emita una orden para que la parte demandada cese y desista de tomar represalias negándole viajes a los transportistas.

Posteriormente, el 3 de noviembre de 2022, Transporte Rodríguez presentó una “Moción de Desestimación” y, en síntesis, solicitó la desestimación de la reclamación presentada en su

contra, por falta de jurisdicción sobre la materia. Aseveró que, según las alegaciones de la “Demanda” y las disposiciones del Reglamento Núm. 9358, *infra*, es el Negociado de Transporte (Negociado) quien posee jurisdicción primaria exclusiva para atender la controversia. Adicionalmente, apuntó que, como la parte apelante ya había radicado varias querellas ante el Negociado por los mismos hechos, debía preterir el trámite administrativo.

En respuesta, el 23 de noviembre de 2022, FAC *et al.* presentó una “Oposición a Moción de Desestimación”, y argumentó lo siguiente: (1) que el Negociado no posee jurisdicción primaria exclusiva, sino concurrente; (2) que la doctrina de agotamiento de remedios administrativos no es de aplicación, ya que el remedio solicitado en el caso de epígrafe es distinto a los remedios solicitados en las querellas; (3) que el procedimiento administrativo se puede preterir por ser uno inútil e inefectivo; (4) que se puede utilizar el *injunction* para eludir el cause administrativo, puesto que los daños constituyen un agravio de patente intensidad que ameritan urgente reparación.

Evaluada las mociones presentadas por ambas partes, el 30 de enero de 2023,² el Tribunal de Primera Instancia emitió una “Sentencia” mediante la cual declaró Ha Lugar la “Moción de Desestimación” presentada por Transporte Rodríguez, y ordenó la desestimación de la “Demanda” por falta de jurisdicción. Fundamentó su determinación en que, tras un análisis integrado de las disposiciones de la Ley de Servicio Público, *infra*, el Negociado posee jurisdicción primaria exclusiva para atender la controversia. Asimismo, razonó que, ante la existencia de un trámite administrativo pendiente, le corresponde al Negociado atender el asunto, en definitiva.

² Notificada el 31 de enero de 2023.

Inconforme con dicha determinación, FAC *et al.* recurre ante este foro apelativo intermedio, y plantea la comisión del siguiente error, a saber:

Erró el Tribunal de Primera Instancia al desestimar el recurso de interdicto preliminar y permanente concluyendo que el Negociado de Transporte y otros servicios públicos tienen jurisdicción primaria exclusiva para atenderlo.

II.

-A-

Los tribunales tienen la responsabilidad de examinar su propia jurisdicción, así como la del foro de donde procede el recurso ante su consideración. *Torres Alvarado v. Madera Atilas*, 202 DPR 495, 500 (2019). La jurisdicción se refiere al “poder o la autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos o controversias”. *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, 190 DPR 652, 660 (2014). Los tribunales deben ser celosos guardianes de su jurisdicción y no tienen discreción para asumir jurisdicción donde no la hay. *Pueblo v. Ríos Nieves*, 2022 TSPR 49, 209 DPR _____. De ordinario, los foros judiciales de Puerto Rico tienen autoridad para atender cualquier causa de acción, salvo que carezcan de jurisdicción sobre la materia. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, 191 DPR 700, 708 (2014).

La jurisdicción sobre la materia “se refiere a la capacidad del tribunal para atender y resolver una controversia sobre un aspecto legal”. J.A. Echevarría Vargas, Procedimiento Civil Puertorriqueño, [s.l.], [ed. del autor], 2010, pág. 25. “[P]ara privar a un ‘tribunal de jurisdicción general’ de su actividad para entender en algún asunto en particular, es necesario que así se haya dispuesto expresamente en algún estatuto o que ello surja del mismo por implicación necesaria”. D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme 582 (3ra ed. 2013). La

ausencia de jurisdicción sobre la materia da lugar a las consecuencias siguientes:

(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 et al. v. ELA et al., 204 DPR 89, 101-102 (2020).

Si un tribunal carece de jurisdicción, sólo resta declararlo así y desestimar la reclamación sin entrar en los méritos de la controversia. *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom, supra*, a la pág. 660.

-B-

La sección 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9672, mejor conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), dispone lo siguiente:

*Una 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, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia... (Énfasis nuestro).*

Mediante la citada disposición legal se recoge la llamada doctrina de agotamiento de remedios administrativos la cual es, junto a la doctrina de jurisdicción primaria, una norma de autolimitación judicial. *Moreno Ferrer v. JRCM*, 2022 TSPR 64, 209 DPR ___. Esta doctrina implica que, antes de acudir a un tribunal, la parte que desea obtener un remedio deberá utilizar todos los medios administrativos disponibles, pues, de lo contrario, la revisión judicial no estará disponible. *AAA v. UIA*, 200 DPR 903, 913 (2018). Por lo que, necesariamente, “[e]l agotamiento de

remedios presupone la existencia de un procedimiento administrativo que comenzó, o que debió haber comenzado, pero que no finalizó porque la parte concernida recurrió al foro judicial antes de que se completase el referido procedimiento administrativo”. J. Echevarría Vargas, Derecho Administrativo Puertorriqueño, 4ta ed. rev., San Juan, Ed. SITUM, 2017, pág. 71.

De esta forma, se logra que los pleitos lleguen al foro judicial en el momento apropiado, y a su vez, se cumplen los siguientes objetivos, a saber: (1) permite que la agencia desarrolle un historial completo del asunto y utilice su *expertise* para adoptar medidas conforme la política pública formulada por éste; (2) evita intervenciones inoportunas de los tribunales; (3) facilita la revisión judicial; y (4) promueve la distribución eficiente de tareas entre los poderes ejecutivo y judicial. *AAA v. UIA, supra*, a la pág. 914.

Ahora bien, dicha doctrina no es absoluta, y admite excepciones. A esos efectos, la sección 4.3 de la Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9673, establece lo siguiente:

El 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.

Por consiguiente, ante los supuestos antes mencionados, se justifica el preterir el trámite administrativo, y el tribunal podrá conceder el remedio solicitado. De lo contrario, los tribunales deberán abstenerse de intervenir hasta tanto la agencia atienda el asunto. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 851 (2008).

Para efectos de la discusión, es menester mencionar que la Ley Núm. 38-2017, *supra*, derogó la antigua Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2101 *et seq.*, según enmendada. No obstante, las disposiciones de esta última también incorporaban la doctrina de agotamiento de remedios administrativos. En específico, la Sección 4.3 de la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2173, disponía lo siguiente:

Toda parte deberá agotar los correspondientes remedios administrativos provistos en la ley o en los reglamentos de la agencia. Esa exigencia será aplicable en casos en los cuales una parte, que instó o tiene instada alguna causa de acción ante una agencia administrativa, recurre ante algún tribunal sin antes haber completado todo el trámite administrativo disponible. Para que pueda aplicarse la doctrina de agotar remedios es menester que exista aún alguna fase del procedimiento que la parte concernida deba agotar. Este requisito es de naturaleza jurisdiccional por lo que un tribunal no podrá asumir jurisdicción sobre una controversia en aquellas ocasiones en las cuales no hayan sido agotados los remedios administrativos.

El 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; cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios; cuando existe peligro de daño inminente; cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales; o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos. En casos de agencias de seguridad, este requisito jurisdiccional deberá ser rigurosamente interpretado por lo que estará significativamente limitada la aplicación de excepciones.

Finalmente, cabe recalcar que, tanto la Ley Núm. 38-2017, *supra*, así como la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, *supra*, disponen que, salvo en circunstancias excepcionales, la agencia posee un término de **seis (6) meses**, a ser contados a partir de la radicación del caso, para resolver el procedimiento adjudicativo ante sí. Véase, Sección 3.13 la Ley Núm. 38-2017, 3 LPRA sec. 9653 y la Sección 3.13 la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, 3 LPRA sec. 2163.

Nuestro ordenamiento jurídico reconoce varias normas de autolimitación judicial, entre éstas, la doctrina de jurisdicción primaria. *MCS Advantage, Inc. v. Fossas Blanco*, 2023 TSPR 8. Se trata de una norma de origen jurisprudencial, cuyo propósito es precisar el foro que atendería la controversia en primera instancia. *Beltrán Cintrón et al. v. ELA et al., supra*, a la pág. 102 (2020). En palabras sencillas, se refiere a la tarea de examinar si es el tribunal o una agencia quien debe entender, de forma inicial, el caso que se está presentado. Lo anterior, pues, existen instancias en las cuales un tribunal debe abstenerse de ejercer su jurisdicción hasta tanto la agencia administrativa resuelva la controversia. *MCS Advantage, Inc. v. Fossas Blanco, supra*. Por lo que, ante un planteamiento de jurisdicción primaria, debemos hacernos la siguiente interrogante: ¿A qué foro -el administrativo o el judicial- le corresponde adjudicar inicialmente la controversia? *Íd.* Al contestar dicha interrogante, el tribunal deberá “examinar los alcances de la ley habilitadora de una agencia y determinar si el asunto cae estrictamente dentro de su ámbito. Además, le exige que ponderen y determinen si es imprescindible y necesario que se resuelva en favor de que intervenga inicialmente la agencia”. *Consejo Titulares v. Gómez Estremera et al.*, 184 DPR 407, 430 (2012).

La doctrina de jurisdicción primaria tiene dos vertientes, a saber: (1) la concurrente, y (2) la exclusiva. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al.*, 179 DPR 391, 404 (2010). La primera vertiente, entiéndase la jurisdicción primaria concurrente, presupone que tanto el foro judicial como el administrativo ostentan jurisdicción para resolver la controversia planteada. Empero, a pesar de que ambos foros poseen jurisdicción legal, en la mayoría de las ocasiones, debido a la pericia y el conocimiento especializado que posee el organismo administrativo, “ocurre un

aplazamiento de interacción del Tribunal hasta que se proceda a resolver finalmente por la agencia”. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño, supra*, a la pág. 710, citando a D. Fernández Quiñones, Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, pág. 563 (3ra ed. 2013). Ahora bien, la doctrina de jurisdicción primaria concurrente no aplica automáticamente. *CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., supra*, a la pág. 406. Sobre este particular, nuestro Máximo Foro ha expresado lo siguiente:

*No existe una fórmula precisa para determinar cuándo aplicar o no alguna excepción de la doctrina de jurisdicción primaria concurrente. Por ello, los tribunales deben hacer una evaluación pragmática y ‘sopesar todos los factores y circunstancias que apuntan o no a la conveniencia de permitir que la reclamación se dilucide inicialmente en el foro administrativo’. Entre los factores que han de ponderarse para aplicar o no la doctrina de jurisdicción primaria se encuentran los siguientes: (a) el peritaje de la agencia sobre la controversia; (b) la complejidad técnica o especializada de la controversia; (c) la conveniencia o necesidad de una adjudicación rápida; (d) la conveniencia de utilizar técnicas más flexibles de adjudicación; (e) lo adecuado del remedio administrativo. En fin, la aplicación o no de esta segunda vertiente ‘impone que se pondere y determine si es imprescindible y necesario que se resuelva [a] favor de que intervenga inicialmente la agencia’. *Íd.*, a la pág. 407.*

Por ende, dicha norma no es de aplicación cuando la cuestión a resolverse es de estricto derecho o puramente judicial. *Íd.*, a la pág. 406.

En cambio, la segunda vertiente, entiéndase la jurisdicción primaria exclusiva o estatutaria, está presente cuando la ley le confiere jurisdicción inicial exclusiva a la agencia administrativa para entender en la reclamación. *Beltrán Cintrón et al. v. ELA et al., supra*, a la pág. 102. Nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que, aunque la designación de la jurisdicción exclusiva debe hacerse de forma clara y precisa, no es necesario que surja expresamente del estatuto, sino que, corresponde evaluar si surge por implicación necesaria. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño,*

supra, a la pág. 709, citando a D. Fernández Quiñones, *op. cit.*, a la pág. 582. Claro está, si se determina que, en efecto, se realizó una designación de jurisdicción exclusiva a la agencia, le corresponde a esta última atender, como cuestión de prioridad, el caso. Ante tal mandato legislativo, la jurisdicción primaria concurrente no es de aplicación, y el tribunal está impedido de resolver, en primera instancia, la controversia. Sin embargo, ello “no soslaya la revisión judicial posterior de la decisión del organismo”. *SLG Semidey Vázquez v. ASIFAL*, 177 DPR 657, 677 (2009). A fin de cuentas, es el tribunal quien posee la facultad de resolver la cuestión jurisdiccional. *Íd.*

III.

En el caso de marras, FAC *et al.* argumenta que incidió el Tribunal de Primera Instancia al declararse sin jurisdicción para atender la controversia planteada ante sí, bajo los siguientes fundamentos: (1) que el Negociado no posee jurisdicción primaria exclusiva, sino concurrente; y (2) que no está obligado a agotar los remedios administrativos. No le asiste la razón, veamos por qué.

Del expediente ante nuestra consideración, se desprende evidencia documental que demuestra que, en efecto, **la parte apelante, antes de presentar su “Demanda” ante el foro primario, ya había radicado dos querellas ante el Negociado:** (1) la querella QT-2016-01355, y (2) la querella QT-2021-01560. Empero, FAC *et al.* alega que la doctrina de agotamiento de remedios administrativos no procede en derecho, por las siguientes razones: (1) los remedios solicitados en la querella QT-2021-01560 y la “Demanda” son totalmente distintos; y (2) en la reclamación de epígrafe se solicitan cuatro solicitudes de remedio que no son parte de la querella QT-2016-01355.

Tras una lectura cuidadosa e imparcial de las querellas presentadas ante el Negociado, y de la “Demanda” presentada ante

el foro recurrido, concluimos que, los argumentos ante la consideración del Negociado son los mismos que se traen ante la consideración del foro judicial. Por ejemplo, en la querella QT-2016-01355 se alega que a los transportistas se les ha infringido **el turno rotativo, el pago correcto de tarifas, y el pago del ajuste por combustible**. Además, se solicita una **orden de cese y desista** para impedir los daños económicos y el desplazamiento. Precisamente, en la “Demanda” lo que se solicita es una **orden de cese y desista** para impedir que se violente **el turno rotativo, el pago correcto de tarifas, y el pago del ajuste por combustible**. Ante la realidad de que los remedios solicitados son similares, **y la existencia de un procedimiento administrativo que ya comenzó, y aún no ha finalizado, la revisión judicial no está disponible, toda vez que, antes de acudir al tribunal, la parte apelante debe agotar los remedios administrativos disponibles. Hasta tanto la agencia no atienda el asunto, el foro judicial deberá abstenerse de intervenir. Por entender que no está presente ninguna de las excepciones contenidas en ley, FAC et al. está impedido de obviar el trámite administrativo.**³

En vista de lo anterior, resulta innecesario discutir si el Negociado posee jurisdicción primaria exclusiva o concurrente, puesto que, **aun asumiendo que este posee jurisdicción primaria concurrente, lo cierto es que, como ya se había iniciado un trámite administrativo, la acción judicial queda supeditada a que dicho trámite finalice. Por ende, aunque el foro judicial pudiese atender el caso, en esta etapa, estaba impedido de hacerlo.**

Ahora bien, debemos enfatizar que, **tanto la Ley Núm. 38-2017, supra, así como la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de**

³ Reiteramos que la Ley Núm. 38-2017, *supra*, y la Ley Núm. 170 del 12 de agosto de 1988, *supra*, reconocen la doctrina de agotamiento de remedios administrativos. Hacemos esta salvedad, ya que la querella QT-2016-01355 se presentó antes de que entrara en vigor la Ley Núm. 38-2017, *supra*.

1988, supra, le otorgan a la agencia administrativa un término de seis (6) meses, a computarse desde la radicación del caso, para resolver el procedimiento adjudicativo ante sí. La querella QT-2016-01355 se radicó en el **2016**, y la querella QT-2021-01560 se presentó en el **2021**. Aunque dicho término es directivo, su ampliación solo ocurre en los siguientes casos: (1) circunstancias excepcionales, o (2) por renuncia de las partes. *J. Exam. Tec. Med. v. Elías et al.*, 144 DPR 483, 495 (1997). Precisamente, la Asamblea Legislativa incorporó este término en la ley con el propósito de **evitar la dilación excesiva en la adjudicación de casos**. En el caso de autos, han cursado **seis (6) años** desde que se radicó la querella QT-2016-01355, y no fue hasta el **2 de septiembre de 2022** que la agencia emitió una “Orden Administrativa” concediéndole término a la parte querellada a contestar las alegaciones. Somos del criterio que, **del expediente no surgen circunstancias excepcionales para justificar la extensión del término de seis (6) meses a seis (6) años. El Negociado se ha cruzado de brazos en la adjudicación del caso ante sí, lo que denota dejadez e irresponsabilidad en el cumplimiento de su deber.** De no atenderse el caso con prontitud, la parte recurrente tiene disponible la presentación de un *mandamus* ante este foro apelativo, como remedio para que se resuelvan las querellas QT-2016-01355 y QT-2021-01560. *Íd.*

IV.

Por las razones que anteceden, confirmamos la “Sentencia” recurrida, emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Mayagüez.

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