

LA JURISDICCION PRIMARIA Y EL AGOTAMIENTO DE REMEDIOS ADMINISTRATIVOS: UNA SIMBIOSIS DOCTRINAL

*Lic. Juan A. Moldes Rodríguez**

El principio de la separación de poderes, sobre el cual descansa nuestro ordenamiento constitucional, persigue el establecimiento de un gobierno con poderes enumerados y estructuralmente fraccionado para evitar la concentración del poder gubernamental.¹ El principio postula la división gubernamental en tres ramas de igual jerarquía y con una encomienda particular a la luz de la cual éstas se fiscalizan entre sí. Así pues, se impone el principio de responsabilidad (*accountability*), a través del cual se evita la arbitrariedad y el abuso de poder.² Sin embargo, aunque separadas las tres ramas de gobierno son interdependientes entre sí y su funcionamiento es coordinado y dinámico.³

Las necesidades de nuestra sociedad contemporánea así como la ingerencia del gobierno en casi todos los renglones de nuestra vida han obligado al poder legislativo a delegar su facultad de reglamentación en organismos administrativos a los que les ha encomendado funciones específicas.⁴ A tales fines, el legislador establece un pronunciamiento de política pública e inviste al organismo con los poderes necesarios para adelantar esta última. De esta forma el legislador evita entrar en áreas altamente técnicas o para cuya atención es necesario un conocimiento que no posee. Así pues, a través de la delegación de los poderes de reglamentación, investigación y adjudicación se viabiliza la función gubernamental.⁵

* Profesor de la **Escuela Graduada de Administración Pública**, Universidad de Puerto Rico, Río Piedras.

¹ Véase, *PPD v. Ferré*, 98 DPR 338, 453 (1970), (Opinión del Juez Asociado Marco Rigau).

² Véase, *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 427 (1982).

³ Véase, *In Re Rodríguez Torres*, 106 DPR 698, 709 (1978); *PPD v. Ferré*, 98 DPR a la página 456; *Banco Popular v. Corte*, 63 DPR 66, 71-72 (1964).

⁴ Véase, Davis, *Administrative Law Treatise*, Segunda ed. Vol. I (1978), a la página 152.

⁵ Véase, *Marketing & Brokerage Specialists, Inc. v. Departamento de Agricultura*, 118 DPR 319, 326 (1987); *Hernández Denton v. Quiñones Desdier*, 102 DPR 218, 223 (1974); *Comisionado de Seguros v. Bradley*, 98 DPR 21, 31 (1969); *López v. Junta de Planificación*, 80 DPR 646, 661 (1958).

En términos generales, mediante el ejercicio de su facultad de reglamentación el Estado adopta aquellas normas y procedimientos para implementar determinada política pública. A través de la facultad de investigación el Estado se asegura del cumplimiento con la ley y la reglamentación vigente. En virtud de la facultad de adjudicación el Estado decide una controversia al amparo de la ley o el reglamento que viene obligado a implementar.

Con respecto a la facultad de adjudicación cabe preguntarse si es siempre el organismo administrativo el foro adecuado para dilucidar una controversia. Esta es la interrogante que pretende contestar la doctrina de la jurisdicción primaria. Su propósito es determinar, a base de los intereses envueltos, si es el tribunal o el organismo administrativo el foro al cual le corresponde intervenir inicialmente en una controversia.

Esta doctrina se manifiesta en dos modalidades: la jurisdicción primaria exclusiva y la jurisdicción primaria concurrente. En su modalidad exclusiva, el interés legislativo es que el foro que disponga la ley sea el que entienda en la controversia con carácter exclusivo. Si es el organismo administrativo, tendrá jurisdicción exclusiva para atender determinado asunto en primera instancia. En estas circunstancias, se entiende que el legislador le ha conferido jurisdicción al organismo administrativo a costa de la jurisdicción general de los tribunales de justicia.⁶ Por tal razón, cuando la ley le confiere jurisdicción primaria exclusiva al organismo administrativo, el tribunal carece de jurisdicción original, reteniendo únicamente jurisdicción apelativa.

La jurisdicción primaria concurrente, por otro lado, opera cuando tanto el foro judicial como el administrativo tienen jurisdicción para entender en la controversia.⁷ Se aplica cuando están presentes cuestiones de derecho que requieren el ejercicio de la discreción y pericia administrativa.⁸ Debido a que el modelo que priva en nuestra sociedad para la solución de disputas es el adversativo, los tribunales se proyectan como el foro más atractivo para la adjudicación de controversias.⁹ Es por tal razón que a diferencia de la jurisdicción exclusiva administrativa, en la cual el legislador decidió que fuera el organismo administrativo y no el tribunal

⁶ Véase, *Colón Ventura v. Méndez*, 92 JTS 51; *Aguilú v. Puerto Rico Parking System*, 88 JTS 118.

⁷ Véase, *Ferrer v. Figueroa*, 109 DPR 398, 402 (1980).

⁸ Véase, *Ortiz v. Cooperativa de Ahorro y Crédito*, 120 DPR 253, 262 (1987).

⁹ La adopción de mecanismos informales para la solución de disputas es precisamente una reacción a esta realidad. Nuestra ley de Procedimiento Administrativo Uniforme declara como su política pública la adopción de estos mecanismos informales. Véase la Sección 1.2 de la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 LPRA Sec. 2101.

el que atendiera determinada controversia en primera instancia, la aplicación de la modalidad concurrente de esta doctrina obedece a consideraciones de deferencia al juicio administrativo y de conveniencia judicial.

Una vez reconocido el interés gubernamental en virtud del cual se justifica acudir al foro administrativo en primera instancia,¹⁰ entra en operación la doctrina de agotamiento del remedio que dicho foro ofrece. Esta se refiere al momento o la etapa apropiada para la intervención judicial en una controversia sometida originalmente al foro administrativo y persigue básicamente la misma finalidad que la doctrina de jurisdicción primaria.¹¹ Postula que previo a la intervención judicial debe haber culminado todo el proceso administrativo con el propósito de brindarle la oportunidad a la agencia de actuar y aplicar su conocimiento especializado a la luz de la política pública que se le ha encomendado implantar. La doctrina se justifica en términos de la necesidad y conveniencia de preparar un expediente completo previo a la intervención del tribunal de manera que facilite su función revisora.

Sobre el propósito y alcance de esta doctrina el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha señalado:

... la doctrina de Agotamiento de Remedios Administrativos es una de conveniencia práctica cuyo objetivo es *determinar la etapa en la cual el litigante puede recurrir a los tribunales* ... De ese modo, se evita una intervención judicial innecesaria y a destiempo que tiende a interferir el cauce y desenlace normal del proceso administrativo.

Salvo las excepciones reconocidas, nadie puede invocar un remedio judicial contra una actuación gerencial hasta haber finalizado los procedimientos. En ocasiones, ello no sólo evitará la intervención judicial, sino que la propia Agencia rectificará sus errores en etapas avanzadas del proceso. Cualquier intervención judicial prematura e infundada puede trastocar ese proceso. *El balance de poderes que debe existir entre agencias y tribunales, y la necesidad y conveniencia de tener un récord administrativo completo, aconsejan que se culminen los procesos administrativos antes del examen judicial* ...

A distinción de la doctrina de jurisdicción primaria, bajo la de agotamiento el tribunal no tendrá jurisdicción hasta que se agoten los remedios administrativos. Se logra así virtualidad al principio de autonomía administrativa, y a su vez, se satisface una sana norma de administración adjudicativa, esto es, canalizar la solución de controversias

¹⁰ Véase, Davis, *op. cit.* pág. 374.

¹¹ Véase, *Rivera v. ELA*, 88 JTS 81; *García Cabán v. UPR*, 120 DPR 167, 177-178 (1987); *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 722 (1982); *Febres v. Feijoó*, 106 DPR 676, 689 (1978). Véase, además, K. C. Davis, *Administrative Law Treatise*, 2da edición, Vol. 4, (1983) a la p. 415.

a través de los mecanismos más rápidos y económicos antes de intervenir el auxilio judicial ...¹²

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme incorpora esta doctrina en su Sección 4.2., 3 LPRA Sec. 2172. A tales efectos, la parte pertinente de esta sección dispone:

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 Superior ...¹³

El Tribunal Supremo ha exhortado la aplicación de la norma relativa al agotamiento al resolver que como regla general es parte del debido proceso de ley el que la agencia consigne por escrito las determinaciones de hecho y conclusiones de derecho en que se funda una denegación de solicitud de beneficios bajo la ley. Señaló el tribunal que el cumplimiento con este requisito procesal evita que los tribunales se apropien de funciones ejecutivas.¹⁴

No obstante lo anterior, el Tribunal Supremo ha expresado que no es necesario agotar los remedios administrativos cuando:

...1) lo presentado es una cuestión de derecho que no requiere el ejercicio de discreción administrativa; (2) hay violación a los derechos civiles; 3) el remedio administrativo es inútil e inadecuado; 4) existe peligro de daño inminente; y 5) es clara la falta de jurisdicción ...¹⁵

De hecho, nuestra Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, incorpora estas excepciones al disponer:

El tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso 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 asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa.¹⁶

Sin embargo, a pesar de estas excepciones la aplicación y observancia

¹² Véase, *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 88 JTS 63, a la página 5865.

¹³ Véase, *Rivera Santiago v. Secretario de Hacienda*, 119 DPR 265, 276 (1987); *Meléndez de París v. Secretario de Servicios Sociales*, 107 DPR 690, 692-693 (1978); *Mundo v. Tribunal*, 101 DPR 302, 303 n.1 (1973).

¹⁴ Véase, *Rivera Santiago v. Secretario*, 119 DPR a las páginas 277-278.

¹⁵ Véase, *Delgado v. Nazario*, 88 JTS 63, n. 3.

¹⁶ Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Sección 4.3, 3 LPRA Sec. 2173.

de la doctrina ha sido constante,¹⁷ prevaleciendo aún en casos donde se ha alegado violación a derechos civiles.¹⁸ De hecho, aún la invocación de una cuestión constitucional no exime necesariamente el tener que agotar los remedios administrativos.¹⁹ En este caso es preciso demostrar además, que el agotar el trámite administrativo resulta en una gestión inefectiva, ha de causar un daño inminente o irreparable o no provee un remedio adecuado.²⁰

El agotamiento de los remedios administrativos persigue la efectiva utilización de los recursos gubernamentales, sobre todo con respecto a las controversias que se suscitan dentro del área de competencia del organismo administrativo y que requieren el ejercicio de discreción. Al efecto, el Tribunal de Apelaciones para el Primer Circuito ha expresado:

...[t]he doctrine of exhaustion of remedies provides that *no one is entitled to judicial relief for a supposed or threatened injury until the prescribed administrative remedy has been exhausted* ... It allows the agency to develop a factual record, to apply its expertise to a problem, to exercise its discretion, and to correct its own mistakes, all before a court will intervene. Insofar as specialized administrative understanding is important, the doctrine thereby promotes accurate results, not only at the agency level, but also by allowing more informed judicial review. By limiting judicial interruption of agency proceedings, the doctrine can encourage expeditious decision making. Insofar as Congress has provided that an agency will decide a matter in the first instance, to apply the doctrine normally furthers specific Congressional intent. And, as a general matter, the doctrine promotes a sensible division of tasks between the agency and the court: litigants are discouraged from weakening the position of the agency by flouting its processes, while court resources are reserved for dealing primarily with those matters which could not be resolved administratively. Thus, the doctrine serves interests of accuracy, efficiency, agency autonomy and judicial economy ...²¹

La doctrina también persigue auxiliar la jurisdicción del organismo administrativo de suerte tal de proveerle la oportunidad de emitir una decisión institucional sobre determinada controversia. De no ser así, lo que se estaría planteando al tribunal sería una controversia generada por el nivel operacional del organismo administrativo, cuya posición en dicha

¹⁷ Véase, *Delgado Rodríguez v. Nazario*, 88 JTS 63; *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 723 (1982); *Quiñones v. ACAA*, 102 DPR 746, 749 (1974); *Secretario del Trabajo v. Ríos*, 99 DPR 538, 546 (1971).

¹⁸ Véase, *Otero Martínez v. Gobernador*, 106 DPR 552 (1977); *Febres v. Feijoó*, 106 DPR 676 (1978).

¹⁹ Véase, *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 728 (1982).

²⁰ Véase, *First Federal Savings v. Asociación de Condómines*, 114 DPR 426, 428-429 (1983).

²¹ Véase, *Ezratty v. Commonwealth of Puerto Rico*, 648 F. 2d 770, 774 (1er Cir. 1981).

controversia no necesariamente representa la posición institucional del organismo. Así por ejemplo, en *Doyle v. Secretary of Health and Human Services*,²² se señaló sobre este extremo:

Given these policy principles, one can understand why, for example, when a plaintiff attacks the lawfulness of an important *systemwide* agency policy (say, a constitutional challenge to a policy disqualifying a large class of potential Social Security recipients), the Supreme Court has held that the agency must waive its exhaustion requirements. In that sort of case exhaustion serves little purpose; the agency's policy is well-established and unlikely to change; agency expertise is not particularly likely to help the court; and, at the same time, to insist upon exhaustion of agency procedures might well physically harm a plaintiff needing benefits... Where the plaintiff's claims, however, raise issues where the agency's expertise may be helpful, or attack policies to which the agency is less firmly attached, or seem more closely confined to the facts of a particular case, exhaustion is required ...²³

Así también, el Tribunal Supremo de Puerto Rico se ha expresado en favor de la interpretación administrativa como base a la intervención judicial. Al efecto ha señalado:

... Si los tribunales fuesen a hacer en primera instancia las determinaciones que los estatutos especifiquen que han de hacerse por los organismos administrativos, se crearía tal confusión que el derecho administrativo sería casi imposible de administrar ejecutiva y judicialmente.

Siempre que sea procedente, los tribunales tienen derecho a saber cuál ha sido la interpretación administrativa antes de resolver las controversias y por el contrario, no las resuelvan a base de interpretaciones especulativas o hipotéticas de los litigantes.²⁴

Como corolario de lo anterior, los tribunales han mostrado una marcada deferencia hacia las interpretaciones de los organismos administrativos sobre las leyes que vienen llamados a implantar si son razonables y consistentes con la intención del legislador.²⁵ Este principio también es

²² 848 F. 2d 296 (1er Cir. 1988).

²³ Véase, *Doyle*, 848 F. 2d, a la página 300.

²⁴ Véase, *ELA v. 12.974.78 Metros*, 90 DPR, 506, 512-514 (1964).

²⁵ Véase, *de Jesús Cotto v. Departamento de Servicios Sociales*, 89 JTS 29; *Asociación Médica de Puerto Rico v. Cruz Azul*, 118 DPR 669, 678 (1987); *ARPE v. Ozores*, 116 DPR 816, 821 (1986); *Tormos v. F. R. Technology*, 116 DPR 153, 160 (1985); *Molini y Vélez Orthodontics v. Negociado de Seguridad de Empleo*, 115 DPR 183, 188-189 (1984); *Maldonado v. Las Vegas Development Co.*, 111 DPR 573, 579 (1981); *Murphy Bernabe v. Tribunal*, 103 DPR 692, 699 (1975); *Quevedo Segarra v. J.A.C.L.*, 102 DPR 87, 96 (1974); *Román v. Superintendente de la Policía*, 93 DPR 685, 690 (1966).

aplicable a los reglamentos promulgados al amparo de estas leyes.²⁶

Las doctrinas de jurisdicción primaria y de agotamiento de remedio administrativo obedecen al interés de coordinar las funciones de los organismos administrativos y los tribunales.²⁷ En torno a este interés, el cual generalmente se traduce en la deferencia judicial al juicio administrativo, el profesor Davis ha señalado:

The principal reason behind the doctrine of primary jurisdiction is not and never has been the idea that *administrative expertise* requires a transfer of power from courts to agencies, although the idea of administrative expertise does to some extent contribute to the doctrine. The principal reason behind the doctrine is recognition of the need for orderly and sensible coordination of the work of agencies and of courts. Whether the agency happens to be expert or not, a court normally should not act upon subject matter that is peculiarly within the agency's specialized field without taking into account what the agency has to offer, for otherwise parties who are subject to the agency's continuous regulation may become the victims of uncoordinated and conflicting requirements.²⁸

En *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*,²⁹ el Tribunal Supremo de Puerto Rico recalcó la necesidad de que exista un balance adecuado entre el poder judicial y el poder ejecutivo en la distribución de sus funciones. Para lograr este balance es necesario la aplicación coordinada de las doctrinas de jurisdicción primaria y de agotamiento de remedios administrativos. Ejemplo de la necesidad de esta coordinación se observa con particular claridad en las acciones que se presentan ante el foro administrativo en los que también se reclama el remedio de daños y perjuicios, el cual generalmente no está disponible en dicho foro.

Toda vez que la ley no faculta al organismo administrativo a conceder este remedio, el promovente de la acción ante el foro administrativo tendría que acudir al tribunal a solicitar dicho remedio y litigar la totalidad de su reclamación por cuanto el requerirle que agote el remedio adminis-

²⁶ Véase, *Maldonado Ruiz v. Las Vegas Development Co.*, 111 DPR 573 (1981); *Interstate General Corp. v. Solo*, 113 DPR 298 (1982).

²⁷ Véase, *García Cabán v. Universidad de Puerto Rico*, 120 DPR 167, 177-178 (1987); *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 723 (1982); *ELA v. 12.974 Metros Cuadrados*, 90 DPR 506, 512-513 (1964).

²⁸ Véase, Kenneth Culp Davis, *Administrative Law Text*, 3rd ed. (1972), a las páginas 373-374. Véase además, *Chicago Mercantile Exchange v. Deaktor*, 414 US 113, 115 (1973); *Weinberger v. Bentex Pharmaceuticals, Inc.*, 412 US 645, 654 (1973); *Port of Boston Marine Terminal Association v. Rederiak Tiebolaget Transatlantic*, 410 US 62, 68 (1970). Véase también, *Mashpee Tribe v. New Seabury Corp.*, 592 F. 2d 575, 580-581 (1er Cir. 1979), cert den. 444 US 866.

²⁹ 112 DPR 716 (1982).

trativo en estos casos podría implicar la prescripción de su acción de daños.

Sin embargo, aún en reclamaciones de daños, con respecto a las cuales la jurisdicción primaria es el foro judicial, se ha optado por el agotamiento del remedio administrativo para viabilizar la adjudicación de los daños toda vez que para prevalecer en la acción de daños la parte promovente tiene que establecer la responsabilidad del demandado, lo cual constituye precisamente el objeto de la acción ante el foro administrativo. En estas circunstancias, el tribunal asume jurisdicción primaria para entender en el aspecto de daños, absteniéndose de entender en el aspecto de responsabilidad, el cual será dilucidado ante el foro administrativo. Es decir, que el tribunal ejercerá jurisdicción original respecto a la reclamación de daños y jurisdicción apelativa en cuanto al aspecto de responsabilidad. El ejercicio de la jurisdicción original del tribunal en estas circunstancias es contingente al resultado de la adjudicación administrativa.³⁰ Por consiguiente, el tribunal no intervendrá a determinar los daños hasta tanto el demandante haya prevalecido en la acción administrativa y ésta haya advenido final y firme.³¹ Veamos.

En *Secretario del Trabajo v. Finetex Hosiery Co.*,³² el Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó que para que el agotamiento del remedio administrativo tenga el efecto de interrumpir la prescripción para con la acción judicial, ambos remedios, el administrativo y el judicial, deben ser idénticos.

Nuestro Tribunal Supremo ha reiterado este razonamiento al resolver que cuando el remedio administrativo no está facultado para conceder daños, el agotar dicho remedio no interrumpe el término prescriptivo de la acción de daños. Así pues, en *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*,³³ revocó una resolución del tribunal de instancia denegando una moción de desestimación por prescripción y procedió a desestimar la demanda. En dicho caso, el demandante acudió ante la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal (JASAP) a raíz de su despido del Departamento de Servicios contra la Adicción. En su apelación ante JASAP el demandante adujo que su cesantía se había debido a un discrimen político.

³⁰ Véase por ejemplo, *Cervecería India, Inc. v. Tribunal*, 103 DPR 686, 691-692 (1975).

³¹ Cabe reiterar sin embargo, que el tribunal puede entender en determinada controversia en el ejercicio de su jurisdicción original si considera que el remedio administrativo no es adecuado. Véase, *Lomas de Carolina, Corp. v. Tribunal Superior*, 101 DPR 574, 578 (1973); *Pierson Muller v. Feijóo*, 106 DPR 838, 850-851 (1978).

³² 116 DPR 823 (1986).

³³ 88 JTS 63.

Al cabo de casi tres (3) años, JASAP ordenó su restitución y el pago de los salarios dejados de percibir.

Luego del dictamen emitido por JASAP, el demandante acudió al tribunal reclamando daños y perjuicios. La parte demandada solicitó la desestimación de la demanda aduciendo que el término prescriptivo para la acción de daños había comenzado a transcurrir cuando le fue notificada su separación al demandante. El demandante se opuso aduciendo que su causa de acción no se *concretizó* hasta que JASAP determinó que había sido separado indebidamente. El tribunal de instancia se negó a desestimar. Al revocar la resolución denegando la moción de desestimación, el Tribunal Supremo determinó que debido a que JASAP no estaba facultada por ley para conceder daños, la apelación presentada ante dicho organismo no constituía notificación suficiente de daños para interrumpir el término prescriptivo de la acción en daños.

El tribunal concluyó que dada las alegaciones de discrimen el demandante debió haber presentado su reclamación en el foro judicial, y no en el administrativo, para interrumpir la prescripción. Para llegar a esta conclusión el tribunal expuso el marco doctrinal relativo a la jurisdicción primaria y al agotamiento de los remedios administrativos. Sobre la primera señaló:

En su origen, la doctrina de Jurisdicción Primaria—de génesis jurisprudencial—fue concebida para guiar a los tribunales a determinar si deben intervenir inicialmente en cierta controversia o si le permiten a la agencia concernida resolverla según las funciones y prerrogativas contempladas en su ley orgánica. Entra en juego cuando existe jurisdicción concurrente. Versa sobre *prioridad de jurisdicción* ... A su amparo, el foro judicial se abstiene para permitir al organismo enjuiciar una materia de su competencia, bajo el supuesto de que éste posee unas destrezas y conocimientos especializados (*expertise*).

La necesidad de una coordinación efectiva se agudiza cuando la regulación en determinada área es más abarcadora e incisiva. La relación es directamente proporcional. A mayor regulación, mayores las probabilidades de conflicto. En este punto la doctrina destaca sus virtudes. Permitirle a cada agencia resolver inicialmente las controversias a base de su conocimiento especializado, promueve no sólo la uniformidad adjudicativa sino que reduce considerablemente las posibilidades de conflicto. Si el Poder Judicial entrara festinadamente a examinar cuestiones de política pública—no resueltas a nivel administrativo—careceríamos del beneficio de esas interpretaciones y se incrementaría las probabilidades de decisiones inconsistentes.³⁴

³⁴ Véase, *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 88 JTS 63, a la página 5865.

Precisamente, para evitar que en estas circunstancias la acción administrativa menoscabe

En *Rivera v. Estado Libre Asociado*,³⁵ el Tribunal Supremo revocó la desestimación de una demanda por no agotar los remedios administrativos instruyendo al tribunal de instancia que le permitiera al demandante enmendar su demanda para que especificara las gestiones realizadas en el foro administrativo a los fines de determinar si era aplicable la norma de agotamiento.

En este caso, los padres de un menor con impedimentos físicos presentaron una acción de daños y perjuicios en la cual alegaban que el Estado había incumplido con su obligación de proveer educación especial al menor. El Estado solicitó la desestimación basada la misma en que los demandantes no habían agotado los remedios administrativos disponibles. El tribunal de instancia acogió la solicitud de desestimación. El Tribunal Supremo reconoció que dado el carácter especializado de los planteamientos presentados por los demandantes, estos planteamientos debían ser atendidos inicialmente por el Departamento de Instrucción Pública. Sin embargo, revocó la desestimación para que el tribunal de instancia determinara, a la luz de una demanda enmendada, si los demandantes habían establecido las razones por las cuales se podía prescindir del requisito de agotar los remedios administrativos. Al efecto señaló:

Al aplicar los principios esbozados al caso de autos notamos que la causa de acción está predicada en que el Departamento de Instrucción Pública incumplió su obligación de proveer educación especial al menor impedido. Aunque no con la precisión deseada, las alegaciones de la demandada exponen sucintamente un reclamo a dicha agencia por no haberle provisto a Gervacio Rivera Nieves una educación especial y que tal omisión causó un rezago educativo y agravó sus impedimentos. En estas circunstancias peculiares y en vista de los pronunciamientos vertidos en esta opinión, en justicia, antes de aplicar con rigor en este pleito la doctrina de agotamiento de remedios administrativos, procede que se le conceda a los padres la oportunidad de enmendar su demanda para especificar las gestiones realizadas en el foro administrativo y así intentar ubicar la causa de acción en la

el acceso a los tribunales para reclamar daños por los mismos hechos, el Tribunal Supremo sugirió que primero se acudiera al foro judicial para interrumpir la prescripción y que la acción judicial quedara suspendida hasta que el dictamen administrativo adviniera final y firme. Sobre el particular expresó:

En instancias en que un litigante acuda simultáneamente al foro judicial y administrativo, o que las doctrinas sobre jurisdicción primaria o de agotamiento de remedios administrativos aconsejen o hagan imperativo remitir el caso a la agencia administrativa correspondiente y además se reclamen daños y perjuicios- la mejor práctica es suspender la acción judicial para que una vez advenga final y firme el dictamen administrativo, se resuelva si proceden los daños reclamados. Véase, Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer, 88 JTS 63, n. 7.

³⁵ 88 JTS 81.

perspectiva doctrinaria que inspira esta decisión ... De esta forma el tribunal de instancia tendrá todos los elementos necesarios para determinar si debe remitir la reclamación del Sr. Gervacio Rivera al Departamento de Instrucción Pública para que conforme con el procedimiento dispuesto por la Ley del Programa de Educación Especial y su reglamento prontamente se ventile la querrela de estos padres, legítimamente preocupados con el bienestar de su hijo.

Si el foro de instancia determina que es aplicable la doctrina de agotamiento de remedios administrativos, procede la paralización de los procedimientos judiciales para que una vez advenga final y firme la decisión del Departamento de Instrucción Pública, el Tribunal pueda resolver los méritos de la reclamación ...³⁶

En *Aguilú Delgado v. Puerto Rico Parking System*,³⁷ el Tribunal Supremo reiteró lo resuelto en *Delgado v. Nazario de Ferrer*, supra. En *Aguilú*, el demandante le reclamó judicialmente a la Puerto Rico Parking System por los daños ocasionados a su vehículo mientras se encontraba en el estacionamiento operado por la demandada. La Puerto Rico Parking System solicitó la desestimación alegando que dicha reclamación correspondía a la jurisdicción primaria del Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO). El tribunal de instancia se negó a desestimar. El Tribunal Supremo revocó concluyendo que el DACO tenía jurisdicción primaria exclusiva para entender en las reclamaciones de daños ocasionados al vehículo y jurisdicción concurrente con el tribunal para atender las reclamaciones de daños personales y angustias mentales.

El tribunal recalcó que dada la diferencia entre la reclamación de daños al vehículo y la reclamación de daños personales, la primera no interrumpía el período prescriptivo de la segunda. Sobre el particular el tribunal señaló:

La radicación en DACO de una reclamación exclusivamente de daños sufridos por el vehículo, no interrumpe el período prescriptivo para radicar posteriormente en DACO o en los tribunales de justicia la reclamación de daños personales y angustias mentales ...

Ello es así pues la reclamación de daños y perjuicios sufridos por

³⁶ Véase, *Rivera v. Estado Libre Asociado*, 88 JTS 81, a las páginas 5984-5985. Sobre este particular, el tribunal expresó:

Aunque de ordinario la aplicación del principio [relativo al agotamiento de remedios] por los tribunales conlleva la desestimación de la acción incoada y su envío al foro administrativo, cuando un litigante también reclame daños y perjuicios que la agencia no puede adjudicar, generalmente 'la mejor práctica es suspender la acción judicial para que una vez advenga final y firme el dictamen administrativo, se resuelva si proceden los daños reclamados'.... Véase, Rivera v. ELA, 88 JTS 81, a las páginas 5983-5984.

³⁷ 88 JTS 118.

el vehículo en un estacionamiento público es una causa de acción distinta a la de daños y perjuicios personales.³⁸

Más recientemente, en *Cintrón, et al. v. Estado Libre Asociado, et al.*,³⁹ el Tribunal Supremo de Puerto Rico reiteró este razonamiento al resolver que una apelación presentada ante JASAP no interrumpía el término prescriptivo de una acción de daños. En *Cintrón*, el demandante era un empleado de carrera del Departamento de Instrucción Pública a quien le habían aprobado una solicitud de traslado a una plaza en Humacao. Posteriormente, la Secretaría de Instrucción dejó sin efecto dicho traslado. El demandante acudió a la JASAP cuestionando esta determinación, pero sin reclamar daños.

A los nueve (9) meses de presentada la apelación ante JASAP, dicho organismo ordenó la reinstalación del demandante a la plaza a la que había sido trasladado. Casi un (1) año después de la decisión de JASAP, el demandante presentó una acción en daños alegando que la revocación de su traslado se había debido a un discrimen político. El Estado Libre Asociado solicitó la desestimación de la acción bajo el fundamento de prescripción, la cual fue declarada sin lugar. El Tribunal Supremo revocó y ordenó la desestimación de la demanda al resolver que la acción administrativa no había interrumpido el término prescriptivo para la reclamación de daños. Sobre este extremo, el tribunal señaló:

... Por su naturaleza, la acción ante J.A.S.A.P. y la acción judicial no persiguen idénticos propósitos. La acción ante J.A.S.A.P., como está regulada, no provee el medio de revelar la intención o voluntad del acreedor de conservar y exigir el derecho al resarcimiento de los daños y perjuicios sufridos. Por ello, su ejercicio no cualifica como pretensión capaz de interrumpir el término prescriptivo de la acción civil en estos casos.⁴⁰

El Tribunal Federal de Distrito para el Distrito de Puerto Rico así como el Tribunal de Apelaciones para el Primer Circuito han llegado a similar conclusión.⁴¹

Más aún, se ha resuelto que debido a que el remedio provisto por un convenio colectivo para la solución de querellas sobre despidos no es el mismo que el disponible para reclamar la vindicación de derechos civiles, no interrumpe el término prescriptivo para con esta acción. Así pues, en

³⁸ Véase, *Aguilú Delgado v. Puerto Rico Parking System*, 88 JTS 118, a la página 6250.

³⁹ 90 JTS 128.

⁴⁰ Véase, *Cintrón v. ELA*, 90 JTS 128, a la página 8233.

⁴¹ Véase, *Graffals González v. García Santiago*, 415 F. Supp. 19, 20 (DPR 1976) y confirmado en apelación. Véase, 550 F. 2d 687, 688 (1er Cir. 1977).

Gual Morales v. Hernández Vega,⁴² al confirmar la desestimación de la demanda por prescripción, el Tribunal de Apelaciones para el Primer Circuito resolvió que el agotamiento del procedimiento establecido en virtud del convenio colectivo, no había interrumpido el término prescriptivo de la acción en daños por cuanto no constituía una reclamación precisa y específica de los daños que se solicitaban a través de la acción judicial.⁴³

Conclusión

A pesar de que se ha señalado que los tribunales carecen de jurisdicción hasta que se agoten los remedios administrativos,⁴⁴ se ha reconocido, por otro lado, que la doctrina de agotamiento no es de aplicación inflexible,⁴⁵ sino más bien es una de autolimitación judicial por lo que en ausencia de un mandato legislativo en contrario, el criterio para su aplicación es la discreción judicial.⁴⁶ Sea como fuere, la interacción coordinada de las doctrinas de jurisdicción primaria y agotamiento de remedios administrativos no tan sólo facilitaría la función adjudicativa de los tribunales sino que también le permitiría al organismo administrativo cumplir con el mandato que se le ha encomendado.

En primer lugar, el expediente de la adjudicación administrativa será el resultado de un proceso más ágil y económico que si se hubiera producido como parte del procedimiento judicial.⁴⁷ Además, el costo de producir dicho expediente será del organismo administrativo y no del tribunal.

En segundo lugar, si el organismo administrativo tiene la oportunidad en primera instancia de aplicar su peritaje a los hechos que se le someten en el procedimiento adjudicativo, el tribunal tendrá el beneficio de una opinión informada que le asistiría en su función revisora.⁴⁸

En tercer lugar, al permitirle al organismo administrativo intervenir en primera instancia en la adjudicación de una controversia, el tribunal

⁴² 604 F. 2d 730 (1er Cir. 1979).

⁴³ Véase, 604 F. 2d, a la página 733.

⁴⁴ Véase, *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 88 JTS 63.

⁴⁵ Véase, *Colón Ventura v. Méndez*, 92 JTS 51; *García Cabán v. UPR*, 120 DPR 167, 177 (1987); *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 722-723 (1982).

⁴⁶ *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 722-723 (1982).

⁴⁷ Véase, *Pérez Ríos v. Hull Dobbs*, 107 DPR 834, 840 (1978); *Puerto Rico Parking Corp. v. ASERCO*, 103 DPR 65, 67 (1974).

⁴⁸ Véase, *Delgado v. Departamento de Servicios contra la Adicción*, 114 DPR 177, 183 (1983); *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 722 (1982); *Febres v. Feijoó*, 106 DPR 676, 682 (1978); *ELA v. 12.974.78 metros cuadrados*, 90 DPR 506, 511 (1964).

tendrá la oportunidad de conocer la posición institucional de aquel organismo responsable de la implantación de determinada política pública sobre su cumplimiento en un caso particular.⁴⁹ De esta forma se dará vitalidad al principio de separación de poderes.⁵⁰

Por último, se evitará la confusión que causaría en el público el que los tribunales obvien los procedimientos e interpretaciones de las agencias: puesto que como consumidor de servicios públicos, el público depende de estos procedimientos e interpretaciones.⁵¹

⁴⁹ Véase nota número 25, *supra*.

⁵⁰ Véase, *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 722 (1982).

⁵¹ Véase, Davis, *Administrative Law Text*, 3ra. edición, St. Paul, Minn., 1972, p. 374.