

DERECHO ADMINISTRATIVO

ARTÍCULO

DEMETRIO FERNÁNDEZ QUIÑONES*

Introducción	513
I. Multas administrativas	513
II. Jurisdicción.....	520
III. Procedimiento administrativo	523

INTRODUCCIÓN

LAS OPINIONES EMITIDAS POR EL TRIBUNAL SUPREMO EN MATERIA DE Derecho Administrativo cubren cuestiones relacionadas con multas administrativas, jurisdicción del organismo administrativo y la exclusión del proceso administrativo cuando se trata de acciones que reclaman violación de derechos civiles o no reúnen los requisitos estatutarios.

Reviste especial interés que, en esencia, de lo que se trata es de la reiteración de normas y doctrinas trilladas. Es la repetición de principios hartos conocidos y con solera indiscutible en el ordenamiento. La discusión de cada caso pondrá de relieve la premisa articulada o inarticulada que moverá al Tribunal a considerar expresarse sobre los asuntos resueltos.

Es motivo de preocupación que estemos inmersos en el trámite y solución de asuntos que se estiman claramente definidos en el ámbito del Derecho Administrativo. La gestión que lleva a cabo, tanto el Tribunal Supremo como el Tribunal de Apelaciones, puede, muy bien, considerarse como un desperdicio de recursos y energías que deben ser empleadas en otras controversias de mayor envergadura. Debe, sin embargo, subrayarse que la intervención del alto foro se generó por la desatención del organismo administrativo o del Tribunal de Apelaciones de los imperativos que el derecho y la política exigen que se respeten en la situación concernida. Lo apuntado reconoce que esa actuación del Tribunal Supremo constituye una expresión del debido control judicial sobre la actuación administrativa y el Tribunal de Apelaciones.

I. MULTAS ADMINISTRATIVAS

La facultad o poder remedial de imponer multas o penalidades civiles por los organismos administrativos parecía ser tema adjudicado. Los poderes legislativo

* Catedrático de la Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

y judicial aprobaron la misma.¹ La *Ley de procedimiento administrativo uniforme*, de manera específica, puso fin a toda interrogante relacionada con la facultad de imponer multas administrativas.² La sección 7.1 dispone lo siguiente:

Toda violación a las leyes que administran las agencias o a los reglamentos emitidos al amparo de las mismas podrá ser penalizada con multas administrativas que no excederán de cinco mil (\$5,000) dólares por cada violación.

En caso de que la ley especial de que se trate sólo provea penalidades criminales, el jefe de la agencia, a su opción, podrá radicar una querrela administrativa al amparo de esta sección para procesar el caso por la vía administrativa.

Si la ley especial de que se trate dispone una penalidad administrativa mayor a la que se establece en esta sección, la agencia podrá imponer la penalidad mayor.³

Lo transcrito permite concluir lo siguiente:

(1) Las agencias cubiertas por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme poseen la facultad de imponer multas que no excederán de cinco mil dólares por violaciones a sus leyes o reglamentos; (2) Las agencias podrían imponer una penalidad mayor si sus leyes habilitadoras lo proveen; y (3) Si las leyes habilitadoras se limitan a proveer penalidades civiles, las agencias podrán optar por una querrela administrativa para procesar el pago por la vía administrativa.⁴

La disposición estatutaria citada no plantea preocupación alguna en torno a su validez constitucional. Queda disipada toda duda respecto a su legitimidad. Se trata de una tendencia saludable que reconoce a las agencias la facultad de imponer discrecionalmente multas y penalidades.⁵ El proveer las salvaguardas procesales y conceder la revisión judicial de la actuación administrativa despeja toda duda de validez de la delegación.⁶

¹ Pérez Colón v. Cooperativa de Cafeteros, 103 DPR 555 (1975); véase también 2 KENNETH CULP DAVIS, ADMINISTRATIVE LAW TREATISE 188-93 (2da ed. 1978).

² Ley de procedimiento administrativo uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 LPRÁ §§ 2101-2201 (2011 & Supl. 2014).

³ *Id.* § 2201. Esta disposición establece de manera específica la facultad de imponer penalidades. Ello cumple con la doctrina establecida en *Santesson v. Tribl. Superior*, 82 DPR 557 (1961). Las penalidades, según el caso antes citado, tienen que concederse expresamente por el estatuto. *Id.* en la pág. 562. Conceder esta facultad al organismo administrativo se ha aceptado por la Corte Suprema federal desde principios del pasado siglo. *Oceanic Steam Nav. Co. v. Stranahan*, 214 U.S. 320 (1909); véase también *Atlas Roofing Co. v. Occupational Safety & Health Review Comm'n*, 430 U.S. 442 (1976); *Victor W. Palmer, Administrative Hearings for the General Practitioner*, 73 A.B.A. J. 86, 88 (1987). Algunos estados permiten a la legislatura delegar la autoridad para imponer penalidades fijas y no variables; véase, e.g., *Cty. Council for Montgomery Cty. v. Inv'rs.' Finding Corp.*, 312 A.2d 225, 246 (Md. 1973); *Tite v. State Tax Comm'n*, 57 P.2d 734, 740 (Utah 1936).

⁴ DEMETRIO FERNÁNDEZ QUIÑONES, DERECHO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO UNIFORME 97 (3ra ed. 2013).

⁵ Véase Walter Gellhorn, *Administrative Prescription and Imposition of Penalties*, 1970 WASH. U. L. Q. 265.

⁶ *Oceanic Steam Nav. Co.*, 214 U.S. en la pág. 339.

A pesar de lo antes transcrito, el Tribunal Supremo resolvió los casos *DACO v. Toys “R” Us*⁷ y *Comisionado de Seguros v. Triple S Salud, Inc.*⁸ Ambos fueron decididos mediante sentencia. No obstante, en el primero se emitió un voto particular disidente por la juez asociada Rodríguez Rodríguez, al cual se unió la jueza presidenta Fiol Matta. En el segundo, el juez asociado Martínez Torres suscribió una opinión de conformidad y el juez asociado Estrella Martínez emitió una opinión disidente.

En *DACO v. Toys “R” Us*, se cuestionaron las multas que el organismo administrativo le impuso a Toys “R” Us por alegadamente violar la reglamentación sobre anuncios engañosos. Las violaciones que dieron lugar a la imposición de las diferentes multas fueron las siguientes:

1. La publicación de cuarenta y ocho anuncios en los que solo se identificó la cantidad mínima disponible de los artículos en venta especial. Se determinó por el inspector que los anuncios quebrantaban lo dispuesto en el reglamento aplicable, ya que se dejó de anunciar la cantidad del artículo en venta especial por tienda. Lo anterior sirvió de base para que se le notificara una multa de \$400.00 por cada una de las cuarenta y ocho violaciones.
2. Lo consignado antes se repetía en las ventas especiales del 6 al 12 de diciembre y del 13 al 19 de diciembre de 2009. Se violó el reglamento aplicable por utilizar la frase “mínimo por tienda” para establecer la cantidad de artículos disponible. Se le notificaron veintiún infracciones con una multa de \$400.00 por cada una para las ventas del 6 al 12 de diciembre de 2007. Para las ventas del 13 al 19 de diciembre de 2009, se le notificaron veinticuatro infracciones y una multa de \$400.00 por cada una.

La agencia administrativa, luego de celebrar una vista y evaluar la prueba presentada, determinó que Toys “R” Us había cometido las infracciones alegadas, por lo que le ordenó el pago de \$37,600.00 por todas las multas impuestas. Tal determinación se hizo pese a que se solicitó la desestimación de las infracciones, toda vez que la agencia no podía ir en contra de sus propias acciones cuando el mismo Secretario del DACO le había sugerido a Toys “R” Us hacer referencia al mínimo de los artículos disponibles. Se destacó como argumento fundamental en contra de la desestimación que no se había incumplido con lo dispuesto por el reglamento para imponer multas.

Se presentó un recurso de revisión administrativa y el Tribunal de Apelaciones concluyó que Toys “R” Us violó el reglamento aplicable, por cuanto “permitir la utilización de la palabra ‘mínimo’ derrotaría el propósito de proveerle seguridad al consumidor sobre la cantidad disponible del artículo”.⁹ El Tribunal de Apelaciones rechazó las defensas afirmativas vinculadas con la doctrina de los actos propios y la violación al reglamento de multas.

7 *DACO v. Toys “R” Us*, 191 DPR 760 (2014).

8 *Comisionado de Seguros v. Triple-S*, 191 DPR 536 (2014).

9 *DACO*, 191 DPR en la pág. 760.

Toys “R” Us presentó una petición de *certiorari* ante el Tribunal Supremo. Dicho Tribunal emitió el auto de *certiorari* y revocó las multas impuestas por el organismo administrativo por inexistencia de evidencia sustancial en el récord que las justificara. En esta coyuntura hay que precisar que el Tribunal de Apelaciones soslayó una norma básica sobre la que se fundamenta y erige el Derecho Administrativo. La deferencia judicial no se prestará en aquellos casos en que la decisión de la agencia administrativa no se sostenga sobre evidencia sustancial, se equivoque en la aplicación de la ley o cuando actúe de manera arbitraria, irrazonable o ilegal.¹⁰

El Tribunal Supremo se expresó de la siguiente manera:

Resolvemos que Daco erró al multar a TRU porque no indicó clara y adecuadamente la cantidad de artículos disponibles en sus ventas especiales. TRU no tenía la obligación de incluir esa información en los anuncios. La obligación de TRU, según la Regla 13, era tener la cantidad suficiente de los artículos anunciados para suplir la demanda. Como excepción, si TRU carecía de la cantidad de mercancía suficiente, tenía a su disposición cumplir con los tres requisitos antes mencionados. A nuestro juicio, Daco debió investigar *primero* si se cumplía con el propósito principal de la Regla 13 del Reglamento contra prácticas y anuncios engañosos: *que el comerciante tenga la cantidad suficiente de los artículos anunciados*. Solo al incumplir con esa disposición se tornaba pertinente analizar si los anuncios publicados indicaban la cantidad disponible de los artículos de venta especial. Antes de eso, el análisis de los anuncios sería prematuro e impertinente, pues el requisito del inciso (i) de la Regla 13 del Reglamento contra prácticas y anuncios engañosos cobra vigencia ante el incumplimiento del comerciante de mantener una cantidad suficiente de artículos en especial durante toda la venta.

En este caso no se evaluó el cumplimiento principal que impone la regla. Daco se limitó a evaluar cómodamente desde su despacho los anuncios publicados y no acudió a las tiendas de TRU para verificar si, efectivamente, mantenían una cantidad de mercancía suficiente para satisfacer la demanda de artículos en especial.

En otras palabras, el reglamento le requiere a todo comerciante tener mercancía suficiente para satisfacer “la demanda razonablemente anticipada” del objeto ofrecido en venta especial. Si no la tiene, *no procede multarle* por violar el reglamento, porque este le da otra alternativa: el comerciante puede limitar el alcance de la venta especial indicando clara y adecuadamente la cantidad de artículos por tienda, ponerle una fecha límite a la venta o indicar que la venta terminará cuando se agoten los artículos disponibles.¹¹

Lo más dramático de este caso es lo que el Tribunal Supremo aportó:

Solo se puede multar al comerciante si no cumplió con alguna de estas alternativas. En este caso, como Daco no hizo una investigación de campo y el inspector se limitó a leer los anuncios (“shoppers”) desde su oficina, el expediente no contiene prueba de que el comerciante fallara en ofrecer a los clientes las

¹⁰ Comisionado de Seguros v. Universal, 187 DPR 164, 179 (2012).

¹¹ DACO, 191 DPR en las págs. 767-68 (citas omitidas).

alternativas descritas anteriormente. Por lo tanto, no hay evidencia sustancial en el expediente que justifique la multa impuesta.¹²

El Tribunal de Apelaciones no investigó ni ponderó lo que, a todas luces, se desprende de la reglamentación y de la falta de observación de la misma. Sabido es que los organismos administrativos están compelidos a observar y respetar estrictamente sus propios reglamentos.¹³ Dichos organismos están carentes de discreción para dejarse de aplicar; el dejar de cumplir con lo dispuesto entraña irracionalidad.

El voto particular disidente suscrito por la juez asociada Rodríguez Rodríguez descansa en que la sentencia emitida, “lejos de adelantar los intereses de los consumidores puertorriqueños, desvirtúa el propósito de los reglamentos pertinentes aprobados por el Departamento de Asuntos del Consumidor (Daco)”.¹⁴ Para alcanzar la implantación de esa finalidad, es menester que los hechos alegados y determinados encajen en la adecuada y correcta interpretación de la ley y los reglamentos. En otras palabras, es inaceptable que las palabras y las frases tengan la magia que no encuentra asidero en la realidad. Los hechos incontrovertidos que están claramente establecidos en el récord del caso y, desde luego, discutidos en la sentencia emitida, no pueden apoyar la interpretación del voto disidente. En ese sentido, el mito de Procasto permea la postura disidente, esto es, la interpretación de la reglamentación y de la ley de tal manera que adquieran la relevancia requerida en el proceso. El disponer de esta controversia mediante sentencia nos hace pensar y presumir que es un caso que se contrae exclusivamente a los hechos acaecidos y no tiene transcendencia como precedente. De todos modos, si lo resuelto en el caso tiene los efectos y las consecuencias señaladas por la juez asociada Rodríguez Rodríguez, y así lo entiende la agencia, lo propio sería ajustar los reglamentos, precisarlos donde corresponda hacerlo y aplicarlos con el rigor de las doctrinas legales y jurisprudenciales vigentes.

Por su parte, el caso de *Comisionado de Seguros v. Triple-S Salud, Inc.*, resuelto también por sentencia, revocó la determinación del tribunal intermedio y confirmó la decisión administrativa.¹⁵ La multa de \$10,000.00 que la agencia administrativa le impuso a Triple-S se halló justificada por la evidencia sustancial que obraba en el expediente administrativo.

La opinión de conformidad, emitida por el juez asociado Martínez Torres, es de vital importancia. Dicha opinión encuentra, primeramente, su predicamento en el rechazo que de manera consistente ha efectuado el Tribunal Supremo a que se utilice el principio de proporcionalidad de la sanción para efectuar la revisión

¹² *Id.* en la pág. 769.

¹³ Véase *Torres v. Junta Examinadora de Ingenieros*, 161 DPR 696, 715 (2004); *T-Jac, Inc., v. Caguas Centrum Ltd.*, 148 DPR 70, 81 (1999); *García Cabán v. UPR*, 120 DPR 167, 175 (1987).

¹⁴ *DACO*, 191 DPR en la pág. 773 (Rodríguez Rodríguez, opinión disidente).

¹⁵ *Comisionado de Seguros v. Triple-S*, 191 DPR 536 (2014).

judicial de la decisión administrativa.¹⁶ Es menester criticar la ausencia de una expresión categórica de repudio de parte del Tribunal Supremo por la desatención de una doctrina jurisprudencial. El haber optado por la aplicación de la norma de falta de evidencia sustancial deja abierto a que se pueda volver a suscitar un enfoque como el del presente caso.

Los hechos relevantes de este caso versan sobre la presentación por el Hospital del Maestro de una reclamación, ante la Oficina del Comisionado de Seguros, contra Triple-S por su incumplimiento con el pago de un servicio de salud prestado a una paciente. Se facturó a Triple-S en dos ocasiones por servicios prestados; en la primera ocasión la aseguradora pagó parcialmente y en el segundo requerimiento de pago no contestó. El Comisionado de Seguros, ante la solicitud de intervención, requirió el pago en un término de quince días y copia de la contestación de la querrela presentada. Se le apercibió que, de no contestar en el término indicado, se consideraría una obstrucción al poder de investigación de la agencia.

Triple-S solicitó el cierre y archivo de la investigación sin que la agencia le hubiera concedido un término adicional. Su pedido descansó en que no se le habían suministrado los documentos que había solicitado, entre estos: el formulario de solicitud de investigación y cualquier prueba documental que obrara en el expediente. La agencia notificó a Triple-S que no había sometido la información solicitada y le concedió otro término para así hacerlo. Triple-S compareció y presentó su contestación e indicó que había provisto lo requerido.

El comportamiento de Triple-S llevó a la agencia a emitir una orden en la cual le imputó varias violaciones a disposiciones reglamentarias y del Código de Seguros de Puerto Rico:

(1) [N]o presentó evidencia del pago de la reclamación ni de los intereses legales correspondientes, según le requirió la OCS en dos ocasiones; (2) no pagó el servicio prestado por el hospital ascendente a \$348 . . . ni los intereses legales, y (3) no contestó la querrela que presentó el Hospital del Maestro en el término dispuesto para ello. En virtud de lo anterior, la OCS impuso a Triple-S una multa administrativa de \$10,000 y le ordenó pagar el servicio no pagado, junto con los intereses legales correspondientes.¹⁷

Luego de una vista administrativa se confirmó la orden emitida. La multa impuesta de \$10,000.00 también fue confirmada. Triple-S pidió reconsideración, pero le fue denegada. Inconforme, Triple-S acudió ante el Tribunal de Apelaciones para cuestionar la multa por considerarla desproporcionada e irrazonable en comparación con las faltas alegadas. Además, alegó que del expediente surgía que había objetado la reclamación por no ser procesable.

¹⁶ *Id.* en la pág. 537 (Martínez Torres, opinión de conformidad); véase *Comisionado de Seguros v. PRIA*, 168 DPR 659, 667-68 (2006); *Comisionado de Seguros v. Antillas Ins. Co.*, 145 DPR 226, 233-34 (1998).

¹⁷ *Triple-S*, 191 DPR en la pág. 539.

El Tribunal de Apelaciones confirmó la resolución recurrida. Determinó que la agencia estaba facultada para imponer la multa de \$10,000.00 y que dicha imposición no fue ilegal, irrazonable o arbitraria. Mediante moción de reconsideración, Triple-S solicitó que se modificara la sentencia y que se atemperara la multa impuesta para que su cuantía guardara proporción a las faltas cometidas. El Tribunal de Apelaciones accedió a lo solicitado y redujo la multa de \$10,000.00 a \$1,000.00 “para que reflejara ‘la proporcionalidad equitativa’ a la falta cometida y se evitara una ‘injusticia’”.¹⁸

La doctrina es clara; se ha rechazado expresamente el principio de proporcionalidad como escrutinio en revisión judicial de las decisiones administrativas. En *Comisionado de Seguros v. Antilles Ins. Co.*, se dijo lo siguiente:

Respecto a la revisión de la facultad para imponer sanciones, los tribunales también le han reconocido mucha discreción a las agencias administrativas en la selección de las medidas que le ayuden a cumplir los objetivos de las leyes cuya administración e implantación se les ha delegado, siempre que actúen dentro del marco de su conocimiento especializado y de la ley. *En estos casos, la revisión judicial no será para determinar si la sanción impuesta guarda proporción con la conducta por la cual se impone la sanción ni si la sanción es demasiado fuerte.* Esta evaluación corresponde hacerla a la propia agencia, que por su experiencia especializada es quien está en la mejor posición para conocer los efectos de una violación a los intereses protegidos y cuya agencia, al mismo tiempo, asegura cierto grado de uniformidad y coherencia en la imposición de sanciones. En estos casos, la revisión judicial se limitará a evitar que las agencias actúen en forma ilegal, arbitraria, en exceso de lo permitido por ley o en ausencia de evidencia sustancial que justifique la medida impuesta, de modo que se evidencie una actuación caprichosa o en un abuso de discreción por parte de la agencia.¹⁹

Ahora bien, esa norma establecida por la casuística no constituye un impedimento para que los tribunales intervengan cuando una multa es irrazonable.²⁰ La opinión de conformidad indica lo siguiente:

Conforme con nuestra jurisprudencia, solo podemos revocar la decisión de la OCS si hubo un error en la aplicación de una ley o cuando la actuación sea arbitraria o irrazonable. Aquí la multa de \$10,000 impuesta a Triple-S no se excedió de lo permitido por ley. En este caso Triple-S no violó una sino varias disposiciones legales. No se puede concluir con rigor que la OCS erró al interpretar la ley. La OCS tenía autoridad legal para imponer la multa de \$10,000. Más aún, OCS tenía autoridad para imponer hasta una multa de \$20,000 a Triple-S, ya que la falta por no pagar el procedimiento 0272-19499 es distinta e independiente del

¹⁸ *Id.* en la pág. 540.

¹⁹ *Antilles Ins. Co.*, 145 DPR en las págs. 233-34 (citas omitidas) (énfasis suplido); véase también FERNÁNDEZ QUIÑONES, *supra* nota 4, en la pág. 98.

²⁰ Véase FERNÁNDEZ QUIÑONES, *supra* nota 4, en la pág. 109.

incumplimiento que conllevó no contestar la querrela administrativa en el término correspondiente.²¹

El análisis del juez asociado Martínez Torres respecto a lo que equivale la adopción del principio de proporcionalidad va a la médula de los problemas y cuestiones que se suscitan en la imposición de una multa. Es evidente que lo que se encuentra en juego es la doctrina de la separación de poderes y el alcance de la revisión judicial de las decisiones administrativas. El legislador dispuso los límites de la facultad de imponer multas; nunca delimitó ni supeditó el ejercicio según grados de conducta. De otra parte, la revisión judicial de la actuación administrativa está estructurada de manera que no se puede evaluar *de novo* la prueba que ha desfilado ante el organismo administrativo. Si ello se permitiera, se trastocaría todo el régimen legal de la revisión administrativa y se le daría entrada a conceptos y normas que muy bien podrían resultar contrarias a la delegación de poderes, la separación de poderes y al ejercicio constitucional del poder legislativo. La abstención judicial es obligatoria para así mantener el equilibrio de la interacción de los poderes constitucionales.

La postura de la opinión disidente, vertida por el juez asociado Estrella Martínez, de que la multa de \$10,000.00 “no guarda un vínculo proporcional” con una deuda de \$348.00, unido a que la conducta observada por Triple-S “no alcanza una gravedad tal que deba imponérsele a la recurrida el tope de la multa que provee el Código de Seguros”, es incongruente con las disposiciones estatutarias y la política pública.²² El legislador no quiso que la multa se impusiera conforme a criterios de gravedad. Toda violación a la ley denota una falta cualitativa que el aparato legislativo ha dejado en manos del organismo administrativo para que fije la multa que en el ejercicio de su discreción corresponda. Es innegable que la discreción entraña prudencia y, por consiguiente, se tomarán en consideración los hechos que comporten que ha habido una transgresión que amerita ser sancionada. La magnitud de la sanción no lo determina una gravedad escalonada, toda vez que ese no es el criterio expresado por el legislador. Se trata de la discreción que entraña la sensatez y la prudencia *para formar juicio*.

II. JURISDICCIÓN

El tema de la jurisdicción en el ámbito administrativo nos remite a cuestiones delicadas e importantes. El primer ejercicio que es menester llevar a cabo es el examen riguroso de lo que provee el estatuto orgánico o ley habilitadora. De su lectura podemos llegar a la conclusión de que estamos ante la presencia de una jurisdicción estatutaria que contempla exclusividad para que la agencia actúe, en primera instancia, sin intervención alguna del aparato judicial. Es una jurisdicción sustantiva la que se maneja en este contexto.

²¹ *Triple-S*, 191 DPR en la pág. 545 (Martínez Torres, opinión de conformidad) (citas omitidas).

²² *Id.* en la pág. 562 (Estrella Martínez, opinión disidente).

Por el contrario, la cuestión que puede aflorar es la de si existe una jurisdicción primaria propiamente dicha, es decir, una que el ente que resuelve e interviene en primera instancia le reconoce al ente administrativo. Lo que dirimimos es adónde vamos primero, si a la agencia o al tribunal. Presupone la aludida doctrina una concurrencia de carácter jurisdiccional que se inclina por reconocer y favorecer al organismo administrativo para obtener el beneficio de su conocimiento especializado en su intervención inicial, lo que sentará las bases para la eventual revisión judicial de la actuación administrativa. Si se opta por reconocer la jurisdicción primaria será, pues, el organismo administrativo el que goce de la primacía jurisdiccional. Si, por el contrario, el camino que se toma es el de reconocer que la jurisdicción primaria pertenece al tribunal, todas aquellas expresiones, razones y fundamentos que favorecían la participación de la agencia no se dan y por ello no se justifica que se le otorgue la jurisdicción primaria.

Torres Pagán v. Mun. de Ponce plantea la cuestión jurisdiccional de cuál es el foro para atender una causa de acción al amparo del estatuto federal conocido como *Head Start Act* y otras disposiciones de la *Ley de derecho civiles* federal, presentada por una empleada que trabajaba como Directora del Programa *Head Start* en un municipio autónomo.²³ Se trata de determinar si el reclamo de la empleada debe ser presentado ante la Comisión Apelativa del Servicio Público o el Tribunal de Primera Instancia.

El Tribunal Supremo resolvió que el tribunal apelativo intermedio incidió al desestimar la demanda presentada ante el foro judicial. En esencia, la demanda presentada contra el Municipio de Ponce y el exalcalde Francisco Zayas Seijo planteó discrimen por razón de afiliación política al amparo de la *Ley contra el discrimen en el empleo*, violación a la *Ley de derechos civiles* federal y la *Ley de derechos civiles de Puerto Rico*, violación a la Constitución de Puerto Rico, daños y perjuicios y violación al *Head Start Act*.

El Tribunal Supremo se expresó como sigue:

En primer lugar, como ha manifestado esta Curia, “[f]ue a los tribunales que la Asamblea Legislativa remitió la reivindicación de derechos fundamentales garantizados por la Constitución”. A tono con esas expresiones, el profesor Demetrio Fernández Quiñones ha enfatizado que “[l]a reivindicación de los derechos constitucionales *corresponde y puede reclamarse en primera instancia en los tribunales de justicia, sin que tenga jurisdicción sobre ello el foro administrativo*”.

En el presente caso, la señora Torres Pagán alega en su demanda –entre otros asuntos– violación a la *Ley de Derechos Civiles* federal y la estatal, por discrimen político en el empleo y violación al debido proceso de ley en relación con el *Head Start Act*.

En segundo lugar, es importante destacar la diferencia entre la resolución de los casos por los tribunales vis a vis por las agencias administrativas. Este Foro ha planteado que los tribunales de justicia son los llamados a resolver los casos y controversias que se presentan ante ellos, así como a interpretar tanto la Constitución como la legislación vigente. Por su parte, también hemos expresa-

23 *Torres Pagán v. Mun. de Ponce*, 191 DPR 583, 587 (2014).

do que los procedimientos administrativos hacen posible a las partes y al juzgador obtener el beneficio de los más entendidos en las materias técnicas que se discuten (*expertise*). En ese sentido señalamos que una agencia administrativa solo puede realizar las funciones que se le han encomendado por legislación y aquellas que surgen de su actividad o encomienda principal. Es decir, una agencia administrativa no puede asumir jurisdicción sobre situación alguna que no esté autorizada por ley; ni la necesidad ni la utilidad ni la conveniencia pueden reemplazar al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia. Ante esto, cualquier duda respecto a la existencia de ese poder debe resolverse en contra de su ejercicio.

En tercer lugar, conforme a lo que pautamos recientemente en *Colón Rivera et al. v. ELA*, 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. Esto es, ante la realidad de que la señora Torres Pagán alegó discrimen político al amparo de la Ley de Derechos Civiles federal, ésta podía –como en efecto lo hizo– presentar su reclamo ante el tribunal de instancia.

Por último, es preciso señalar que este caso lleva en nuestros tribunales desde hace casi siete años cuando se presentó la demanda el 21 de junio de 2007. Poco más de tres años después, en agosto de 2010, fue que el Estado y el Municipio presentaron sus respectivas mociones de sentencia sumaria. Ante esta realidad fáctica, avalar la determinación del Tribunal de Apelaciones de que el Municipio tendría que notificar nuevamente la carta de cesantía a la señora Torres Pagán indicándole que debe apelar su cesantía ante CASP y el término que tiene para ello sería claramente una actuación irrazonable que provocaría una mayor dilación en la tramitación del reclamo de la señora Torres Pagán y su esposo.²⁴

Lo intimado por el Tribunal Supremo es que la jurisdicción del tribunal prima sobre la del organismo administrativo. La norma que impera es que las doctrinas de jurisdicción primaria y agotamiento de remedios administrativos no son de aplicación cuando el reclamo se hace descansando en una violación de la *Ley de derechos civiles* federal.²⁵ Las violaciones a los derechos constitucionales dan acceso directamente a los tribunales.²⁶

En *Cooperativa de Seguros de Vida v. CRIM*,²⁷ se aportó al tema de la jurisdicción al examinar la enmienda a la Ley Núm. 71-2010, que enmendó el artículo 3.48 de la Ley Núm. 83-1991, conocida como la *Ley de contribuciones municipales sobre la propiedad*.²⁸ El Tribunal Supremo mantuvo como requisito jurisdiccional el procedimiento de revisión administrativa, incluyendo el pago correspondiente previo a la presentación de una acción de impugnación judicial. En este caso, el Tribunal Supremo indicó:

²⁴ *Torres Pagán*, 191 DPR en las págs. 603-05 (notas omitidas) (citas omitidas).

²⁵ *Patsy v. Bd. of Regents*, 457 U.S. 496, 498 (1982).

²⁶ Cód. ENJ. CIV. PR art. 678, 32 LPRA § 3524 (2004 & Supl. 2015).

²⁷ *Cooperativa de Seguros de Vida v. CRIM*, 2015 TSPR 78.

²⁸ *Ley de contribuciones municipales sobre la propiedad*, Ley Núm. 83 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA § 5098a (2014).

[A] interpretar la versión enmendada del Art. 3.48, concluimos que tanto la revisión administrativa como el pago requerido durante esta etapa siguen siendo de carácter jurisdiccional. Por tanto, un contribuyente que desee impugnar la totalidad de la contribución impuesta tiene que pagar el cien por ciento (100%) de la misma durante el trámite administrativo como requisito previo a la presentación de una acción de impugnación judicial. Lo mismo cabe decir para cuando se impugna parcialmente una contribución, en cuyo caso deberá pagar el cien por ciento (100%) de la parte con la cual estuviera conforme y el cuarenta por ciento (40%) de la parte disputada como requisito previo a la acción de impugnación judicial. En ambos casos, el pago tendrá carácter jurisdiccional.²⁹

La peticionaria no acompañó sus cuatro recursos de revisión administrativa con un pago correspondiente al cien por ciento de las contribuciones impuestas. De ahí que no satisfizo el requisito previo a instar una acción de impugnación judicial. Se añadió por el Tribunal lo siguiente:

COSVI argumenta que lo resuelto en *Lilly del Caribe, Inc.* no aplica al caso de autos porque se decidió después de que COSVI presentara sus acciones de impugnación. No tiene razón. Este Tribunal consideró y descartó este tipo de planteamiento en *Shell v. Srio. de Hacienda*, al resolver que el Art. 3.48 siempre contempló el requisito de pago como uno cuyo incumplimiento privaría de jurisdicción al foro judicial. Por consiguiente, no hay espacio para interpretar que se trata de una nueva norma de derecho con carácter prospectivo.

En la alternativa, COSVI alega ante nosotros que no tenía que agotar remedios administrativos, en virtud de lo resuelto en *Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A.* Su planteamiento carece de méritos. Este Tribunal también consideró y descartó este tipo de argumento en *Lilly del Caribe, Inc.* al concluir que *Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A.* no aplicaba a las controversias ante sí ya que las partes estaban sujetas al impuesto y por ello instaron una acción de impugnación de contribución, sometiéndose a los requisitos del Art. 3.48 de la Ley Núm. 83-1991. Lo mismo sucede en el caso que hoy consideramos. COSVI no podía acudir directamente al Tribunal de Primera Instancia mediante una demanda de *injunctio*. Su alternativa era presentar una acción de impugnación de contribución –como hizo–, con lo cual se sujetó al requisito del pago en cuestión.³⁰

III. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La cuestión novel de si los municipios son contribuyentes que estén obligados a agotar el procedimiento administrativo relacionado con la notificación de una alegada deficiencia ante el Departamento de Hacienda fue objeto de examen y decisión en *Alcalde Gobierno Municipal de Guayama v. ELA*.³¹

²⁹ *Cooperativa de Seguros de Vida*, 2015 TSPR 78, en la pág. 20 (cita omitida).

³⁰ *Id.* en las págs. 20-22 (nota omitida) (citas omitidas).

³¹ *Alcalde Gobierno Municipal de Guayama v. ELA*, 2015 TSPR 16.

Este caso resolvió que, debido a que la *Ley de municipios autónomos* releva del pago de contribuciones a los municipios,³² procedía disponer mediante sentencia declaratoria solicitada por el Municipio de Guayama, ya que este no es un contribuyente sujeto al Código de Rentas Internas.³³

El trámite procesal seguido en este caso comenzó con una notificación al Municipio de Guayama de unas supuestas deficiencias contributivas. El Municipio de Guayama presentó una sentencia declaratoria para que se determinara que no estaba obligado a pagar las contribuciones porque la ley así lo dispone y, por consiguiente, no tenía que agotar los remedios administrativos para la impugnación de una deficiencia contributiva. El Departamento de Hacienda solicitó la desestimación del recurso solicitado. El Tribunal Supremo sostuvo:

[L]a Ley de Municipios Autónomos establece que los municipios “*no tendrán que pagar contribuciones de clase alguna al Estado Libre Asociado de Puerto Rico*”. Por ende, los Municipios no son contribuyentes sujetos al proceso administrativo para la impugnación de una deficiencia contributiva. Ello, pues el Departamento de Hacienda carece de facultad para imponer y cobrar tal tributo por la política pública incorporada en la Ley de Municipios Autónomos. Ante tal realidad, el Municipio podía solicitar el remedio judicial para evitar el cobro de la contribución sin tener que agotar el proceso ante el Departamento de Hacienda.

No albergamos duda de que en este caso existe una circunstancia excepcional en la que se demostró que el Municipio no figura como contribuyente ante la ley. El Departamento de Hacienda no puede insistir en que se culmine un proceso administrativo inaplicable e inadecuado que sólo redundaría en el dispendio de fondos públicos innecesarios. Ante tal realidad, los foros recurridos erraron en no disponer del caso mediante sentencia declaratoria.

Por los fundamentos que anteceden, se expide el auto solicitado, se revoca al Tribunal de Apelaciones y se resuelve que el Municipio no está obligado a cumplir con el proceso administrativo para impugnar una deficiencia contributiva, ya que está eximido de pago de cualquier tipo de contribución, según lo dispuesto en el Art. 1.010 de la Ley de Municipios Autónomos.³⁴

Coincido con el Tribunal Supremo en que los municipios no están obligados a agotar los remedios administrativos cuando impugnan una deficiencia contributiva.

³² Ley de municipios autónomos, Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, 21 LPRA §§ 4001-4990 (2014).

³³ Código de rentas internas para un nuevo Puerto Rico, Ley Núm. 1 de 31 de enero de 2011, 13 LPRA §§ 30001-33414 (2012 & Supl. 2014).

³⁴ *Alcalde Gobierno Municipal de Guayama*, 2015 TSPR 16, en las págs. 11-12.