

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL II

JOSÉ COLÓN CRUZ y
ASOCIACIÓN DE
EMPLEADOS
GERENCIALES Y
SUPERVISORES DE LA
AUTORIDAD DE
CARRETERAS Y
TODOS LOS
EMPLEADOS
GERENCIALES Y
TRANSPORTACIÓN EN
LA LISTA QUE ES UN
AJEJO DE ESTA
PETICIÓN QUIENES
HAN PRESENTADO
APELACIONES ANTE
LA JUNTA DE
APELACIONES DE LA
ACT

Apelantes

v.

HON. JAVIER E.
RAMOS HERNÁNDEZ,
DIRECTOR DE LA
AUTORIDAD DE
CARRETERAS Y
TRANSPORTACIÓN DE
PUERTO RICO;
ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE
PUERTO RICO

Apelados

KLAN201500067

Apelación
procedente del Tribunal
de Primera Instancia,
Sala Superior de San
Juan

Civil. Núm.

SJ2014CV00186

Sobre:

Mandamus

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Candelaria Rosa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de abril de 2015.

Comparecen ante este Tribunal los apelantes José Colón Cruz,
Presidente de la Asociación de Empleados Gerenciales y Supervisores
de la Autoridad de Carreteras y Transportación de Puerto Rico, la

referida Asociación por sí y 14 empleados gerenciales de la Autoridad que tienen apelaciones pendientes de resolución ante la Junta de Apelaciones de dicha corporación pública. Nos solicitan que revoquemos la Sentencia dictada el 14 de noviembre de 2014 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan, mediante la que se declaró No Ha Lugar su solicitud de expedición de un auto de *mandamus* contra el Director Ejecutivo de la Autoridad. Por los fundamentos expresados a continuación, se confirma la Sentencia apelada.

La controversia que nos ocupa inició el 26 de septiembre de 2014 con la presentación de una Petición Jurada en la que los apelantes solicitaron que se expidiera un auto de *mandamus* contra el Hon. Javier E. Ramos Hernández, Director Ejecutivo de la Autoridad, y contra el ELA. Alegaron que este último tenía el deber ministerial de nombrar a los abogados Anibelle Sloan y Guillermo Mojica como Jueces Administrativos de la Junta de Apelaciones de la Autoridad y de otorgarles a estos honorarios suficientes para que pudieran desempeñarse en sus puestos. Adujeron que los contratos de tales Jueces Administrativos vencieron cerca del 30 de junio de 2014 y alegaron que “[l]a extensión, otorgamiento y perfeccionamiento de contratos de servicios profesionales a los funcionarios nombrados como Jueces Administrativos de la Junta de Apelaciones, que contemplen montos o valor suficientes para que puedan cumplir con su deber ministerial...es un deber ministerial no discrecional del Director Ejecutivo.” Sostuvieron también que a causa del vencimiento de esos contratos la Junta de Apelaciones se paralizó y ello comportó una privación del debido proceso de ley sustantivo y procesal de todos

los empleados gerenciales representados por la Asociación con casos pendientes.

Luego de que todas las partes expusieran sus correspondientes argumentos, el 14 de noviembre de 2014, el TPI dictó la Sentencia apelada, en la que hizo las correspondientes determinaciones de hechos, entre ellas las siguientes relativas a los señalamientos de error planeados:

1. El demandado, Hon. Javier E. Ramos Hernández, es el Director Ejecutivo de la corporación pública conocida como Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT).
2. La parte demandante está compuesta por la Asociación de Empleados Gerenciales y Supervisores de la Autoridad de Carreteras y Transportación, la cual es una agrupación bona fide de empleados gerenciales que representa a un grupo de gerenciales de carrera de la ACT.
3. Integran también la parte demandante José Colón Cruz, presidente de la Asociación y catorce empleados gerenciales cuyos nombres figuran en el Anejo A de la Petición Jurada y que, según se indica, tienen presentadas sus respectivas apelaciones ante la Junta de Apelaciones de la ACT.
4. En virtud de la Ley 74 del 23 de junio de 1965, ley orgánica de la ACT (la Ley 74), según enmendada por la Ley 41 del 21 de marzo del 2014 (la Ley 41), los poderes y deberes de la ACT serán ejercidos por su Junta de Directores.
5. Entre los poderes, facultades y responsabilidades de la Junta de Directores de la ACT se encuentran la de contratar a través del Director Ejecutivo los asesores independientes que necesiten para el descargo de sus funciones, así como el determinar la distribución y uso de su presupuesto.
6. La ACT tiene en vigor un Reglamento de Personal que en su Artículo 19 dispone la creación de una Junta de Apelaciones, con jurisdicción primaria y exclusiva para atender las apelaciones de los empleados gerenciales, en torno a determinaciones de la ACT relacionadas a las áreas esenciales al principio de mérito, entre otras.

7. La Junta de Apelaciones estará compuesta por hasta tres (3) Jueces Administrativos contratados para ofrecer dicho servicio quienes deberán ser abogados debidamente admitidos a ejercer en Puerto Rico.
8. Los términos de los nombramientos de los Jueces Administrativos son prorrogables por la ACT “a su discreción”, conforme al Reglamento.
9. La ACT contrató a los licenciados Anibelle Sloan y Guillermo Mojica, como Jueces Administrativos de la Junta de Apelaciones para atender las apelaciones presentadas por los empleados gerenciales, entre los que se encuentran los casos de los demandantes. Dichos contratos vencieron alrededor del 30 de junio de 2014.
10. La Junta de Directores autorizó la contratación de los Lcdos. Sloan y Mojica. Una vez cumplidos los trámites administrativos de rigor, los contratos de estos fueron formalizados con vigencia del 1 de septiembre de 2014 hasta el 30 de septiembre de 2014. A su vencimiento, se formalizó una extensión hasta el 30 de noviembre de 2014.
11. Entre el vencimiento de los contratos de los Jueces Administrativos Lcdos. Sloan y Mojica y la formalización de los mismos, la atención de los casos ante la Junta de Apelaciones estuvo detenida.
12. Los Lcdos. Annibelle Sloan y Guillermo Mojica no son parte del caso ni han reclamado sobre sus contratos.

El foro de primera instancia concluyó que el Director Ejecutivo de la ACT no tenía deber ministerial alguno de nombrar o contratar a los Jueces Administrativos de la Junta de Apelaciones, pues dicha facultad recaía en la Junta de Directores de la Autoridad, según establece la Ley 74-1965, según enmendada por la Ley 41-2014. Dispuso el TPI que de acuerdo con la referida ley es la Junta de Directores de la Autoridad quien actualmente tiene la facultad para la contratación y distribución del presupuesto con sujeción a las limitaciones relacionadas con los gastos públicos impuestos por la Ley 66-2014, conocida como la *Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal*

y Operacional del Gobierno. De acuerdo con el foro apelado la Junta ejerció su responsabilidad al extender los nombramientos de los Jueces Administrativos después de verificar su viabilidad fiscal junto a los términos y vigencia que presupuestariamente le resultaban posibles.

Asimismo, el TPI resolvió que los apelantes carecían de legitimación activa para incoar su petición de *mandamus* puesto que ni la licenciada Sloan ni el licenciado Mojica eran parte en el pleito de autos ni habían presentado reclamación alguna relacionada con la renovación de sus contratos y la otorgación de honorarios por el valor y cuantía suficiente para desempeñarse como Jueces Administrativos. Finalmente, determinó que la solicitud era académica, ya que la Junta de Directores había aprobado la contratación de ambos Jueces Administrativos desde el 1 de junio de 2014. En consecuencia, declaró No Ha Lugar la petición presentada por los apelantes.

Insatisfechos con tal decisión, los apelantes presentaron una solicitud de reconsideración, la cual fue declarada No Ha Lugar mediante resolución de 15 de diciembre de 2014. Inconformes, acudieron ante este Tribunal y alegaron que incidió el TPI al determinar que la petición de *mandamus* era académica sin haber recibido prueba que estableciera que el Director Ejecutivo de la Autoridad realizó las gestiones para que se reanudaran las labores de la Junta de Apelaciones y en contradicción con el hecho de que a partir del 30 de junio de 2014, la Autoridad no había extendido contratos anuales a los jueces administrativos. Además, sostuvieron que la extensión de los contratos a los Jueces Administrativos de la Junta de Apelaciones de la Autoridad era un deber ministerial de su

Director Ejecutivo, quien debía asegurarse de mantener un foro de adjudicación disponible. Finalmente, plantearon que la determinación apelada acarrearía la consecuencia de violentar los derechos constitucionales de los apelantes a que se reparen sus agravios y a tener acceso al poder judicial.

Como cuestión de derecho cabe destacar, en primera instancia, que el *mandamus* es un recurso altamente privilegiado, dictado por un tribunal de justicia a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y dirigido a alguna persona, corporación o tribunal de inferior jerarquía dentro de su jurisdicción, requiriéndole el cumplimiento de algún acto dentro de sus atribuciones o deberes ministeriales. Su carácter altamente privilegiado implica que su expedición no se invoca como cuestión de derecho, sino que descansa en la sana discreción del foro judicial. *Ortiz v. Muñoz, Alcalde de Guayama*, 19 DPR 850 (1913). El mismo solo procede para exigir el cumplimiento de un deber impuesto por ley, es decir, un deber calificado como ministerial, que no permite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 DPR 253 (2010). El *mandamus* tampoco puede ser emitido en aquellos casos en que el peticionario tiene a su alcance otro remedio legal adecuado. Artículo 651 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3423. Al respecto, en *AMPR vs. Srio. Educación, E.L.A., supra*, a la pág. 263, el Tribunal Supremo reiteró las normas aplicables al recurso de *mandamus* de la siguiente forma:

Este recurso solo procede para exigir el cumplimiento de un deber impuesto por la ley, es decir de un deber calificado de “ministerial” y que, como tal, no admite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo. El requisito fundamental para expedir el

recurso de *mandamus* reside, pues, en la constancia de un deber claramente definido que debe ser ejecutado. Es decir, “la ley no solo debe autorizar, sino exigir la acción requerida”. De esta forma, si la ley prescribe y define el deber a ser cumplido con tal precisión y certeza que nada deja al ejercicio de la discreción o juicio, el acto es uno ministerial. No se trata de una mera directriz o de una disposición que requiere hacer algo, sin más.

En segundo término, conviene señalar que el principio de justiciabilidad existe principalmente para evitar que el poder judicial interfiera con asuntos sometidos al criterio de otras ramas del gobierno. *Fund. Surfrider v. A.R.Pe*, 178 DPR 563 (2010); *Com. de la Mujer v. Srio. de Justicia*, 109 DPR 715 (1980). En tal sentido, la revisión judicial ocurrirá solamente cuando esté presente un caso o una controversia y no cuando acontezca una disputa abstracta e inconsecuente para las partes. Ello, desde luego, porque “los tribunales existen únicamente para resolver controversias genuinas surgidas entre partes opuestas que tienen un interés real de obtener un remedio que haya de afectar sus relaciones jurídicas”. *Fund. Surfrider v. A.R.Pe.*, *supra*, a las págs. 571-572, que citan a *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552, págs. 558-559 (1958). Los criterios para determinar si una controversia es justiciable, según definidos por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, son los siguientes:

“[S]i es (1) tan definida y concreta que afecte las relaciones jurídicas entre las partes que tienen un interés jurídico antagónico; (2) que el interés sea real y substancial y que permita un remedio específico mediante una sentencia de carácter concluyente, y finalmente (3) si la controversia es propia para una determinación judicial, ya que se distingue de una disputa de carácter hipotético o abstracto, y de un caso académico o ficticio”. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz*, 180 DPR. 920, pág. 932 (2011); *E.L.A. v. Aguayo*, *supra*, pág. 584.

En consideración de lo anterior, las siguientes controversias no serán justiciables: (1) aquellas en donde se trata de resolver una cuestión política; (2) **cuando una de las partes carece de legitimación activa**; (3) **si luego de comenzado el pleito, hechos posteriores convierten la controversia en académica**; (4) cuando las partes lo que pretenden es obtener una opinión consultiva que no surte efecto legal entre ellas, o (5) cuando el pleito no está maduro para su resolución. *Asoc. Fotoperiodistas v. Rivera Schatz, supra.* (Énfasis nuestro).

En particular, la legitimación activa postula que el demandante debe tener capacidad suficiente para realizar con eficacia actos procesales como parte litigante. *P.I.P. v. E.L.A. et al.*, 186 DPR 1 (2012); *Lozada Tirado et al. v. Testigos Jehová*, 177 DPR 893 (2010); *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360 (2002). En tal sentido, todo pleito se tramitará generalmente a nombre de la persona que por ley tenga el derecho que se reclama. *Allende Pérez v. García*, 150 D.P.R. 892 (2000). Por su parte, la academicidad implica que un pleito pierde su carácter adversativo por cambios acaecidos durante el trámite judicial, lo cual convierte una futura sentencia en una opinión consultiva. *Asoc. Foto Periodistas v. Rivera Schatz, supra*; *Angueira v. J.L.B.P.*, 150 DPR 10(2000). Es decir, cuando la sentencia que sobre el mismo se dictare, por alguna razón, no podría tener efectos prácticos. *E.L.A. v. Aguayo*, 80 DPR 552 (1958); *Cruz v. Administración*, 164 DPR 341 (2005). Por ello, una vez se determina que un caso es académico, los tribunales tienen el deber de abstenerse y no pueden entrar a considerar sus méritos. *El Vocero v. Junta de Planificación*, 121 DPR 115 (1988).

A los efectos del presente caso es menester destacar, además, que la Ley Núm. 66-2014, conocida como la *Ley Especial de Sostenibilidad Fiscal y Operacional del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, fue aprobada para declarar un estado de emergencia para la recuperación fiscal y económica, adoptar un plan para manejar las consecuencias de la crisis fiscal y económica, de la degradación del crédito de Puerto Rico y la disminución de recaudos que afecta la liquidez del Estado y establecer una gerencia estructurada para atender dicha situación. Artículo 2 de la Ley 66-2014. La propia Exposición de Motivos del referido estatuto alude a la situación fiscal que afecta a la Autoridad y la describe como una corporación que no contaba con “el flujo efectivo para cumplir con sus obligaciones, incluyendo el repago de su deuda al BGF”. Resaltamos que por mandato expreso del legislador, la Ley 66-2014 se aprobó:

[e]n el ejercicio del poder de razón del Estado, así como en la facultad constitucional que tiene la Asamblea Legislativa, reconocida en el Artículo II, Secciones 18 y 19 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, de aprobar leyes en protección de la vida, la salud y el bienestar del pueblo, así como en casos de grave emergencia cuando estén claramente en peligro la salud, la seguridad pública o los servicios gubernamentales esenciales, así como al amparo de la Sección 7 y 8 del Artículo VI de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. **Por esta razón, esta Ley tendrá primacía sobre cualquier otra ley.** (Énfasis nuestro).

Asimismo, a propósito específico de esta controversia advertimos que la ley orgánica de la Autoridad de Carreteras y Transportación, Ley 74-1965, fue enmendada por la Ley 41-2014, *supra*, para entre otras cosas crear una Junta de Directores de la Autoridad para que esta ejecute los poderes y deberes de la misma.

Mediante la Ley 41-2014, se añadió el Artículo 21 mediante el que se le concedió la potestad a la Junta de “contratar, a través del Director Ejecutivo, aquellos asesores independientes que de tiempo en tiempo necesiten para poder descargar de manera óptima sus funciones bajo esta Ley”. Artículo 21(b) de la Ley 41-2014, *supra*. Además, de lo anterior, dicha enmienda facultó a la Junta “[p]ara determinar la distribución y el uso de su presupuesto de mejoras capitales y el de operaciones a tono con sus planes y necesidades.” Artículo 21(c) de la Ley 41-2014, *supra*.

Sin embargo, los apelantes insisten en que erró el foro de primera instancia al determinar que la extensión de los contratos en cuestión a los Jueces Administrativos Sloan y Mojica no era un deber ministerial del Director Ejecutivo de la Autoridad. Sostienen que este debía asegurarse de mantener un foro de adjudicación disponible para evitar violentar los derechos constitucionales de los apelantes a que se reparen sus agravios y a tener acceso al poder judicial. No participamos de tal teoría jurídica.

En primer lugar, resulta claro de la lectura del Artículo 21 de la Ley 41-2014, *supra*, que la facultad para la contratación de asesores independientes —como los licenciados Sloan y Mojica— y la distribución del presupuesto de la Autoridad reside exclusivamente en su Junta de Directores. En consecuencia, es forzoso concluir que el Director Ejecutivo de la Autoridad no tiene deber ministerial alguno relacionado con el nombramiento y la contratación de los Jueces Administrativos de la Junta de Apelaciones de dicha corporación pública. Toda vez que el *mandamus* procede únicamente para exigir el cumplimiento de un deber impuesto por ley que no permite discreción

en su ejercicio y requiere que la parte a quien obligue tenga la facultad de poder cumplirlo, actuó correctamente el TPI al declarar No Ha Lugar la petición de *mandamus* presentada por los apelantes.

En lo atinente al planteamiento de que el Director Ejecutivo de la Autoridad tenía que nombrar particularmente a Sloan y Mojica como Jueces Administrativos, junto con la compensación económica requerida por sus labores, estimamos que el mismo no se encuentra cimentado adecuadamente en derecho. De nuevo, el estatuto en control de tal facultad remite la contratación de asesores independientes en la Junta de Directores. Más aún, nada ha dispuesto esta ley que nos permita colegir que es un deber de dicha Junta prorrogar los nombramientos de unas personas en específico y compensarlos económicamente de manera satisfactoria. Tal pretensión de asegurar el nombramiento de las mismas personas dramatiza, mas bien, que los apelantes carecían de legitimación activa para presentar dicho reclamo ante el TPI, pues no poseían capacidad suficiente para realizar con eficacia actos procesales a favor de Sloan y de Mojica. Así lo determinó de manera acertada el foro de instancia.

Finalmente, surge del expediente que la Junta de Directores de la Autoridad había aprobado desde el 1 de junio de 2014 la contratación de los Jueces Administrativos Sloan y Mojica. Toda vez que la Petición Jurada en solicitud de la expedición del auto de *mandamus* fue presentada el 26 de septiembre de 2014, debemos concluir, al igual que lo hizo el juzgador de instancia, que la misma era académica. En otras palabras, los contratos que les fueron extendidos a Sloan y a Mojica se encontraban vigentes al momento de la presentación de la solicitud de *mandamus*.

No se cometieron los errores señalados. Por los fundamentos expuestos, se confirma la Sentencia apelada.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones