

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

GRUPO EFEZETA LLC

Apelante

v.

ADMINISTRACIÓN DE
SERVICIOS DE SALUD
MENTAL Y CONTRA LA
ADICCIÓN; Y SUZANNE
ROIG FUERTES, COMO SU
ADMINISTRADORA

Apelados

KLAN201901001

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala
Superior de Bayamón

Civil Núm.:
BY2019CV01717

Sobre:
Mandamus

Panel integrado por su presidente, el Juez Bermúdez Torres, la Jueza Surén Fuentes y el Juez Torres Ramírez

Torres Ramírez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 21 de octubre de 2019.

I.

El 5 de septiembre de 2019, la compañía Grupo Efezeta, LLC (“Grupo Efezeta” o “la compañía apelante”), sometió ante este foro *ad quem* una “Apelación”. Solicitó que revoquemos una Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de Bayamón (“el TPI”), el 10 de julio de 2019.¹ Mediante esta, notificada el próximo día 15, el TPI declaró “No Ha Lugar” una Petición de *Mandamus*² que la compañía apelante incoó contra la Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción (“ASSMCA”) y su administradora, Suzanne Roig Fuertes (en conjunto, “los demandados” o “la parte apelada”).

El 10 de septiembre de 2019, expedimos una Resolución, en la que le concedimos un término a la parte apelada para someter su

¹ Anejo I del Apéndice de la Apelación, págs. 1-11.

² Anejo IV, *ibidem*, págs. 19-71.

alegato en oposición. En cumplimiento con lo ordenado, ésta sometió “Alegato en Oposición a Apelación” el 7 de octubre de 2019.

Debemos resolver si -en las circunstancias de este caso- es un deber ministerial de ASSMCA entregar a la compañía apelante un cheque correspondiente a servicios contratados y cuyas facturas presuntamente fueron aprobadas por ASSMCA. En consecuencia, también debemos resolver si erró el TPI al negarse a ordenar, mediante el recurso extraordinario de *mandamus*, entregar el cheque porque “la agencia puede ejercer un grado de discreción en la revisión de la transacción” “de los desembolsos a fin de asegurarse del cumplimiento de la ley”.

Por los fundamentos que explicamos a continuación y dada la naturaleza del referido recurso extraordinario, contestamos ambas interrogantes en la negativa.

II.

El 31 de mayo de 2013, el Grupo Efezeta y ASSMCA suscribieron un Contrato de Servicios Profesionales y Consultivos.³ Por virtud de éste, la compañía apelante fue contratada para ofrecer servicios profesionales de “[c]onsultoría, coordinación, planificación, diseño, conceptualización creativa, desarrollo, producción e implantación de programas y piezas educativas y de comunicación a usarse como instrumentos de trabajo y divulgación de diversos proyectos y actividades programáticas de la Administración Auxiliar de Prevención [de la ASSMCA]”.

El mencionado contrato fue registrado en la Oficina de la Contralora del Estado Libre Asociado de Puerto Rico -según lo dispuesto en el ordenamiento jurídico- con el número 2013950830. Los fondos para sufragar los servicios contratados provenían de fondos del gobierno federal. La compañía apelante remitió a

³ Anejo IV del Apéndice del “Alegato en Oposición a Apelación”, págs. 55-61.

ASSMCA tres facturas que fueron aprobadas y sometidas al Departamento de Hacienda. Presuntamente, el 18 de septiembre de 2018, algún funcionario de ASSMCA se comunicó con la señora María del Carmen Fullana Fraticelli (Presidenta de Grupo Efezeta) y le informó que el Departamento de Hacienda había expedido un cheque correspondiente a las facturas y que “podía pasar a recogerlo”.⁴ Un agente de la compañía apelante acudió a las oficinas de ASSMCA a recoger el cheque, le confirmaron que “lo tenían” pero no se lo entregaron.

El 5 de octubre de 2019, la Lcda. Isabel Fullana envió una carta a la Administradora de ASSMCA en la que le requirió la entrega del cheque. Adujo que de conformidad con el Reglamento Núm. 55 del Departamento de Hacienda, *infra*, la agencia tenía la obligación de entregarle el cheque a Grupo Efezeta.

El 27 de febrero de 2019, la Lcda. Fullana envió una carta al Director de la División Legal de ASSMCA (Lcdo. Pedro A. Solivan Sobrino). Reclamó que “en repetidas ocasiones [su cliente] ha solicitado el pago y la entrega del cheque expedido por el Departamento de Hacienda” y expresó, escuetamente, que la retención del cheque por la agencia “sin causa alguna” “violenta” [sic] las disposiciones de ley y reglamentos aplicables.

El 4 de abril de 2019, el Grupo Efezeta presentó ante el TPI una “Petición Jurada”, que reseñó el foro *a quo* en el Trasfondo Factico y Procesal de la Sentencia apelada. Eventualmente, ASSMCA presentó la “Contestación a Petición Juramentada de *Mandamus* Enmendada”.⁵ Alegó que existía una investigación administrativa en curso sobre la legalidad y procedencia del pago reclamado. Entre sus defensas afirmativas, planteó que el TPI no tenía jurisdicción

⁴ Véase el acápite 9 de la Parte II de la “Petición de *Mandamus*”, Anejo 4 del Apéndice de la Apelación, página 21.

⁵ Anejo IX del Apéndice de la Apelación, págs. 90-98.

porque la parte peticionaria no había agotado remedios administrativos, esgrimió que la parte peticionaria tenía otro remedio adecuado: presentar una demanda de incumplimiento de contrato y cobro de dinero y adujo que no procedía el recurso de *mandamus* por el impacto que ello tendría sobre el interés público⁶ y que “realizar un pago a un suplidor, se vuelve un ejercicio discrecional del jefe de la agencia”.⁷

El TPI le concedió la oportunidad al Grupo Efezeta para reaccionar. Así, el 23 de abril de 2019 éste presentó una “Moción en Cumplimiento de Orden”⁸, en la que arguyó que la doctrina de agotamiento de remedios administrativos no era aplicable y sostuvo que: (i) no podía incoar una demanda de cobro de dinero porque el pago ya fue efectuado por el Departamento de Hacienda y, (ii) que ASSMCA no tiene discreción para decidir a [cuál] suplidor le paga o no.

El TPI concluyó que la controversia que tenía pendiente era estrictamente de derecho y tomando en cuenta los escritos de los litigantes, el 10 de julio de 2019 dictó Sentencia. Determinó que la parte demandante no tenía que agotar remedios administrativos. No obstante, resolvió que el Grupo Efezeta tiene otro remedio adecuado en ley: la presentación de un pleito ordinario de incumplimiento de contrato y cobro de dinero. Añadió -como fundamento a su dictamen- lo siguiente:

Si bien el Estado, igual que una parte privada, debe cumplir con sus obligaciones contractuales, no es menos cierto que toda gestión gubernamental está revestida de un interés público. Así, las agencias pueden -y de hecho deben- revisar todas sus transacciones a fin de asegurarse del cumplimiento con la ley. Si ocurre que se identifica alguna situación sospechosa o irregular que amerita investigación, documentación o información adicional, o la revisión de un cheque ya emitido, las agencias tienen la facultad para efectuar tales revisiones a fin de proteger los fondos públicos y cumplir con la legislación vigente. El argumento de la parte demandante, a los efectos de que una vez emitido el

⁶ Acápites 3 de las Defensas Afirmativas, *ibídem*, pág. 96.

⁷ Acápites 4 de las Defensas Afirmativas, *ibídem*, pág. 97.

⁸ Anejo 10 del Apéndice de la Apelación, págs. 100-110.

cheque la ASSMCA tiene la obligación de entregarlo al proveedor sin más, convertiría a las agencias en meros instrumentos de mensajería, lo que desvirtuaría su función pública. Por lo anterior, concluimos que el Artículo V(A)(11)(j) del Reglamento Núm. 7666 no establece un deber ministerial para la entrega automática de un cheque a un proveedor sino que la agencia puede ejercer un grado de discreción en la revisión de la transacción a fin de asegurar el cumplimiento con la ley y con la reglamentación vigentes.

Finalmente, el foro primario expresó que había factores de interés público que también abonan a su determinación sobre la improcedencia del recurso de *mandamus*. Sostuvo que habiendo una investigación o referido “relacionado con la parte demandante” la balanza debe inclinarse hacia la protección del interés público.

Inconforme, la compañía apelante presentó el 30 de julio de 2019 una “Moción de Reconsideración”⁹, la cual fue declarada “No Ha Lugar” mediante Resolución¹⁰ del 5 de agosto de 2019. En desacuerdo con las determinaciones del foro *a quo*, el 5 de septiembre de 2019, como dijimos, el Grupo Efezeta presentó la Apelación que nos ocupa. En la Parte IV del recurso se incluyeron los siguientes señalamientos de error:

1. Erró el Tribunal de Primera Instancia al determinar que el Artículo V(A)(11)(j) del Reglamento Núm. 7663 no establece un deber ministerial a ASSMCA para hacer entrega de los cheques ya expedidos por el Departamento de Hacienda.
2. En la alternativa, erró el Tribunal de Primera Instancia al dictaminar que el remedio adecuado para la demandante es una demanda en cobro de dinero en vez de un procedimiento administrativo informal en el Departamento de Hacienda.

Habida cuenta de los errores imputado, mencionaremos algunas normas, figuras jurídicas, máximas, casuística y doctrinas atinentes al recurso que nos ocupa.

III.

El recurso de *mandamus* es altamente privilegiado y discrecional. Art. 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA Sec. 3421; *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 DPR 253 (2010).

⁹ Anejo II del Apéndice de la Apelación, págs. 12-16.

¹⁰ Anejo III, *Ibidem*, pág. 17.

Éste “[...] se expide para ordenar a cualquier persona natural, corporación o a un tribunal de inferior jerarquía que cumpla o ejecute un acto que forma parte de sus deberes y atribuciones”. Íd., pág. 263.

El Art. 649 del Código de Enjuiciamiento Civil dispone que:

El auto de *mandamus* es un auto altamente privilegiado dictado por el Tribunal Supremo del Estado Libre Asociado, o por el Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico, a nombre del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, y dirigido a alguna persona o personas naturales, a una corporación o a un tribunal judicial de inferior categoría dentro de su jurisdicción requiriéndoles para el cumplimiento de algún acto que en dicho auto se exprese y que esté dentro de sus atribuciones o deberes. Dicho auto no confiere nueva autoridad y la parte a quien obliga deberá tener la facultad de poder cumplirlo.

El recurso de *mandamus* podrá obtenerse mediante la presentación de una solicitud jurada al efecto. Regla 54 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V. Véase, además, la Regla 55 (J) del Reglamento de este Tribunal, 4 LPRA Ap. XXII-B.

El *mandamus* se utiliza para requerir el cumplimiento de un acto que la ley particularmente imponga “[...] como un deber resultante de un empleo, cargo o función pública”. Art. 650 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3422; *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra, pág. 263. En ese sentido, se ha calificado como un deber “ministerial”. Íd., pág. 263. Aun así, el auto del *mandamus* “no puede tener dominio sobre la discreción judicial”. Art. 650 del Código de Enjuiciamiento Civil, supra; *Espina v. Calderón*, 75 DPR 76 (1974).

Para que proceda expedir el recurso de *mandamus*, es un requisito fundamental que la ley no solo autorice la acción requerida, sino que la exija. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra, pág. 264. Nuestro Tribunal Supremo ha interpretado en varias ocasiones lo que es considerado como un deber ministerial. Así, por ejemplo, en *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, ante, pág. 264, expresó que: “[...] si la ley prescribe y define el deber que debe cumplirse con

tal precisión y certeza que nada deja al ejercicio de la discreción o juicio, el acto es ministerial”. Véase, además, *Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior*, 103 DPR 235, 242 (1975).

Por el contrario, señaló que “[...] cuando la ejecución del acto o la acción que se describe depende de la discreción o juicio del funcionario, tal deber se considera como no ministerial. Por consiguiente, al no ser ministeriales, los deberes discrecionales quedan fuera del ámbito del recurso de *mandamus*”. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, supra, pág. 264. Por otra parte, en *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 418 (1982), resolvió que “[s]i el deber surge o no claramente de las disposiciones de ley aplicables, es cuestión sujeta a interpretación judicial que no depende de un juicio a priori fundado exclusivamente en la letra del estatuto. [...]”.

Es menester destacar que, dado a la naturaleza altamente privilegiada del recurso extraordinario de *mandamus*, su expedición nunca deberá invocarse como cuestión de derecho, sino que siempre descansará en la sana discreción del foro judicial que tenga ante su consideración el mismo. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.* supra, pág. 266. Del mismo modo, tampoco este remedio deberá invocarse cuando haya otros remedios adecuados en ley, pues el *mandamus* tiene el fin de suplir la falta de estos. Íd. Por ello, el peticionario debe demostrar que no tiene otro remedio legal para hacer valer su derecho y lograr el cumplimiento del funcionario con un deber ministerial. Art. 651 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3423; *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, supra, pág. 418.

Por otra parte, es importante señalar que uno de los requisitos del recurso de *mandamus* es que la parte peticionaria demuestre que hizo un requerimiento previo y este no fue debidamente atendido por el demandado. Véase, *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*,

ante, pág. 267. Sin embargo, existen algunas excepciones reconocidas en nuestro ordenamiento jurídico. Por ejemplo:

[C]uando se utiliza el remedio de *mandamus* para obligar el cumplimiento de una función que redundará en el beneficio del público en general, y no se solicita en beneficio de una persona privada, ‘no es necesario hacer un requerimiento previo al funcionario encargado de ejecutar el acto’. Íd.

Sobre estas excepciones, el Tribunal Supremo citó con aprobación las siguientes expresiones del profesor David Rivé Rivera, en su libro *Recursos Extraordinarios*:

[...] deb[e] alegarse en la petición, tanto el requerimiento como la negativa, o la omisión del funcionario en darle curso. Sólo se exime de este requisito: 1) cuando aparece que el requerimiento hubiese sido inútil e infructuoso, pues hubiese sido denegado si se hubiera hecho; 2) cuando el *deber* que se pretende exigir es uno de *carácter público*, a diferencia de uno de naturaleza particular, que afecta solamente el derecho del peticionario. *AMPR v. Srio Educación, E.L.A.*, supra, pág. 267 citando a D. Rivé Rivera, *Recursos Extraordinarios*, 2da ed. rev., San Juan, Programa de Educación Jurídica Continua de la Universidad Interamericana de Puerto Rico, 1996, pág. 125.

En otra vertiente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado en reiteradas ocasiones que en su misión de hacer justicia la discreción “es el más poderoso instrumento reservado a los jueces”. *Rodríguez v. Pérez*, 161 DPR 637, 651 (2004); *Banco Metropolitano v. Berríos*, 110 DPR 721, 725 (1981). La discreción se refiere a “la facultad que tiene [el tribunal] para resolver de una forma u otra, o de escoger entre varios cursos de acción”. *Citibank et al. v. ACBI et al.*, 200 DPR 724, 735 (2018); *García López y otro v. E.L.A.* 185 DPR 371 (2012). En ese sentido, ha sido definida como “[...]una forma de razonabilidad aplicada al discernimiento judicial para llegar a una conclusión justiciera”. *Citibank et al. v. ACBI et al.*, ante, pág. 735 citando a *Medina Nazario v. McNeil Healthcare LLC*, 194 DPR 723, 729 (2016). Lo anterior “no significa poder actuar en una forma u otra, haciendo abstracción del resto del Derecho”. *Hietel v. PRTC*, 182 DPR 451, 459 (2011); *Pueblo v. Rivera Santiago*, 176 DPR 559, 580 (2009); *Negrón v. Srio. de Justicia*, 154 DPR 79,

91 (2001); *Bco. Popular de P.R. v. Mun. de Aguadilla*, 144 DPR 651, 658 (1997). Ciertamente, ello constituiría un abuso de discreción.

IV.

En torno a su primer señalamiento de error, la compañía apelante adujo que el Artículo V(A)(11)(j) del Reglamento Núm. 7663 establece “un deber ministerial” que obliga al jefe de una agencia (en este caso a la Administradora de ASSMCA) a entregar un cheque correspondiente a una factura aprobada una vez el Departamento de Hacienda lo ha emitido. Dos factores derrotan ese argumento. De umbral, el ordenamiento jurídico tiene múltiples normas, disposiciones y figuras que lo confirman. Estas tienen, sin embargo, jerarquías y niveles de preeminencia. La principal fuente del ordenamiento jurídico interno es la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En el Artículo VI, Sec. 9, de ésta se dispuso que: “solo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y financiamiento de las instituciones del Estado y en todo caso, por autoridad de ley”.¹¹ El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha reiterado que: “la buena administración de un gobierno es, una virtud de la democracia y parte de su buena administración implica llevar a cabo sus funciones [...] con eficacia, honestidad y corrección”. *Mun. Quebradillas v. Corp. Salud de Lares*, 180 DPR 1003, 1012 (2011), citando a *Mar-Mol Co, Inc. v. Adm. Servicios Gens.*, 126 DPR 864, 871 (1990). En segundo plano -pero no menos importante- una petición de *mandamus* debe ser evaluada a la luz de los requisitos que la casuística ha trillado.

El recurso de *mandamus* no puede ser utilizado para exigirle a un funcionario público que, so pretexto de cumplir un reglamento, se quebrante una obligación gubernamental, ética o fiduciaria de

¹¹Art. VI, Sec. 9, Const. ELA, LPRA, Tomo 1.

superior jerarquía. Cfr. *Báez Galib v. Comisión Estatal de Elecciones II*, 152 DPR 382 (2000). Indudablemente, la Administradora de ASSMCA tiene un deber ministerial de velar por la buena administración. Obligar a un funcionario público a cumplir con lo dispuesto en un reglamento que quebranta el deber ministerial impuesto por la Constitución sería contrario a la naturaleza misma del recurso de *mandamus*. “De existir un deber legal (o reglamentario) que contravenga una obligación constitucional, el primero ha de ceder ante la Ley Suprema”. *Báez Galib v. CEE II*, ante, pág. 393, citando *Vargas v. Chardón*, 405 F. Supp. 1348 (DPR 1975).

El segundo error imputado al foro *a quo* (presentado en la alternativa) parte de la premisa de que éste se equivocó al concluir que el remedio adecuado para el peticionario es una demanda ordinaria. La compañía apelante intenta convencernos de que -si concluimos que el deber impuesto en el Artículo V(A)(11)(j) del Reglamento Núm. 7663 no es ministerial- procedería que se le dé al apelante la debida notificación para litigar el caso administrativamente en el Departamento de Hacienda”.¹² ASSMCA reaccionó señalando que “el apelante no ha agotado los remedios administrativos que establece el Reglamento Núm. 7663 [...] que reclama es aplicable a la situación de autos”. La realidad es que ASSMCA levantó esa defensa afirmativa en la “Contestación a Petición Juramentada de *Mandamus* Enmendada” y la compañía apelante replicó que el Artículo VIII solo contempla el procedimiento cuando la agencia se niega a aprobar una factura. El TPI, convencido por los argumentos de la parte peticionaria-apelante concluyó, correctamente, que “los procesos administrativos establecidos en el Reglamento Núm. 7663 no contemplan

¹² Véase los argumentos contenidos en las páginas 9 y 10 de la Apelación.

específicamente los hechos ante nos, es decir cuando el cheque ya ha sido emitido y se ha recibido por la agencia contratante y dicha agencia entiende que no procede el pago por existir una investigación en curso contra el proveedor [...]”.¹³ La compañía apelante no puede ahora invocar esta teoría que va contra sus propios planteamientos ante el TPI.¹⁴ A nadie le es lícito obrar contra sus actos. *Domenech v. Integration Corp., et al*, 187 DPR 595, 621 (2013).¹⁵

Finalmente, no escapa a nuestro análisis que la representación legal de ASSMCA ha alegado que existe una investigación por las agencias encargadas de velar por los fondos públicos “sobre la validez” y procedencia del pago reclamado. Adujo expresamente que la investigación no había culminado y era confidencial.¹⁶ En esas circunstancias la parte apelada, en protección del interés público, tenía discreción para negarse a entregar el cheque.

V.

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. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

¹³ Véase la página 8 de la Sentencia, Anejo 1 del Apéndice de la Apelación.

¹⁴ En este contexto se canta y se llora. Sus actuaciones recuerdan la parábola de los niños en la plaza (Lucas 7:31-35), <https://parroquiadefatimamiraflores.blogspot.com/2017/09/los-ninos-de-la-plaza-lc-7-31-35.html>.

¹⁵ Véase además *OCS v. Universal*, 187 DPR 164, 173 (2012).

¹⁶ Véase la Regla 9.1 de las de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V.