

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL GENERAL DE JUSTICIA
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL
OATA2022-102

MARIA C. ROSARIO
RODRÍGUEZ
DEMANDANTE-APELANTE

KLAN202100695

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

V.

ADMINISTRACIÓN DE
LOS SISTEMAS DE
RETIRO DE LOS
EMPLEADOS DEL
GOBIERNO Y LA
JUDICATURA
DEMANDADA-APELADA

Caso Núm.
SJ2021CV03505

Sobre: Mandamus

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Pagán Ocasio y el Juez Marrero Guerrero¹.

Marrero Guerrero, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, hoy día 14 de junio de 2022.

Comparece la Sra. María C. Rosario Rodriguez (señora Rosario Rodríguez o la apelante) y nos solicita que revoquemos una sentencia del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI), dictada y notificada el 8 de julio de 2021. En su sentencia, el TPI desestimó una petición *mandamus* incoada por la apelante. En la demanda, específicamente se solicitó al tribunal que ordenase a la Administración del Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y a su Administrador (ASR o parte demandada) atender una solicitud de reconsideración presentada por la señora Rosario Rodríguez el 31

¹ Mediante Orden Administrativa OATA-2022-102 emitida el 5 de mayo de 2022, se designó al Hon. Ricardo G. Marrero Guerrero en sustitución de la Hon. Eileen J. Barresi Ramos.

de agosto de 2015 respecto a cierta determinación administrativa que la ASR le notificó el 21 de agosto de 2015.

Adelantamos que considerados los argumentos de las partes, confirmamos la sentencia recurrida.

I

Tal y como expresáramos previamente, el 7 de junio de 2021 la señora Rosario Rodríguez presentó una solicitud de mandamus ante el TPI con la cual procuraba que el tribunal le ordenase a la ASR que resolviese una solicitud de reconsideración presentada el 31 de agosto de 2015. En sus alegaciones, la señora Rosario Rodríguez indicó que a pesar de haber presentado oportunamente su solicitud de reconsideración, habían transcurrido más de 5 años sin que la misma fuese atendida por la demandada. Ello, a pesar de haber comparecido con varios escritos ante la ASR solicitando que se adjudicara su comparecencia.

Así las cosas, el TPI desestimó la solicitud de mandamus al concluir que la consideración de una solicitud de reconsideración no es un deber ministerial exigible por ley que obligue, en este caso a la ASR, a pronunciarse. Además, concluyó que el recurso de mandamus únicamente procede cuando no existe un remedio ordinario dentro del curso de la ley. Ello, al destacar que el objeto de este recurso no es remplazar remedios legales sino suplir la falta de ellos.

Inconforme, la apelante hace los siguientes señalamientos de error:

PRIMER ERROR: Erró el TPI al determinar que la carta de las Administración del 21 de agosto de 2015 contiene las advertencias mínimas necesarias requeridas por el ordenamiento jurídico.

SEGUNDO ERROR: Erró el TPI al no determinar que hubo una violación al debido proceso de ley en su modalidad procesal, cuando la Administración no notificó junto a la decisión administrativa del 21 de agosto de 2015, las advertencias relacionadas al recurso de reconsideración.

TERCER ERROR: Erró el tribunal al no ordenar a la Administración que notifique a la demandante la decisión del 21 de agosto de 2015, conforme a derecho.

El 15 de septiembre de 2021 la ASR presentó una moción de desestimación en la que sostuvo que procedía la desestimación de la apelación presentada por haberse presentado la misma luego de 30 días contados desde el archivo en autos de copia de la notificación de la sentencia dictada por el TPI. Por su parte, el 28 de septiembre la apelante presentó su oposición a la solicitud de desestimación presentada por la ASR. Posteriormente, el 22 de octubre de 2022 la ASR presentó su alegato en los méritos.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, resolvemos.

II

-A-

Dispone la Regla 52.2 de Procedimiento Civil que cuando el Estado Libre Asociado (ELA), algún municipio, sus funcionarios o una de sus instrumentalidades es parte en un pleito, **cualquiera de las partes** podrá presentar un recurso de apelación para revisar una sentencia del TPI dentro de sesenta (60) días contados desde la fecha del archivo en autos de copia de la sentencia. 32 LPRA Ap. V, R. 52.2.

-B-

El Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil define al *mandamus* como “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 de 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”. 32 LPRA § 3421. La frase “altamente privilegiado” contenida en el artículo 649, se refiere a que la expedición del auto no se invoca como cuestión de derecho, sino que descansa en la sana discreción del foro judicial. *Asoc. Res. Piñones, Inc. v. J.C.A.*, 142 DPR 599 (1997) (Voto Particular de Conformidad del Juez Hernández Denton). Este auto sólo se expide cuando el tribunal está convencido de que con él se cumplirán propósitos de utilidad social e individual. *Dávila v. Superintendente de Elecciones*, 82 DPR 264 (1960). La expedición del auto de mandamus procede para hacer cumplir un deber ministerial claramente establecido por ley o que resulte del empleo, cargo o función pública. *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 447-448 (1994). Un deber ministerial es un deber impuesto por la ley que no permite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo. El acto es ministerial cuando la ley prescribe y define el deber que debe ser cumplido con tal precisión y certeza que no da margen al ejercicio de la discreción o juicio. *Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior*, 103 DPR 235, 242 (1974).

En lo pertinente, la Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 54, dispone que solo procede expedir el auto de *mandamus* cuando “el derecho a exigir la inmediata ejecución de un acto sea evidente y aparezca que no se podrá dar ninguna excusa para no ejecutarlo [...]”. Además, esta regla dispone que “[e]l auto de *mandamus*, tanto perentorio como alternativo, podrá obtenerse presentando una solicitud jurada al efecto”. *Id.*

La norma claramente establecida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo establece que para mover la discreción de un tribunal hacia la expedición de un *mandamus* no es suficiente con que el promovido tenga el deber ministerial alegado, sino que el promovente también debe tener un derecho definido a lo reclamado. *Espina v. Calderón, Juez, y Sucn. Espina, Int.*, 75 DPR

76, 84 (1953). El derecho del promovente y el deber del demandado deben surgir en forma clara y patente. *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 418 (1982). El auto de *mandamus* no podrá dictarse en los casos en que se encuentre un recurso adecuado y eficaz en el curso ordinario de la ley. 32 LPRA § 3423.

Recapitulando, para determinar si se expide un *mandamus* se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones: (1) el *mandamus* es el recurso apropiado cuando el peticionario no dispone de otro remedio legal adecuado para hacer valer su derecho y cuando se trate del incumplimiento de un deber ministerial que se alega ha sido impuesto por ley; (2) la solicitud de *mandamus* tiene que ir dirigida contra el funcionario principal encargado del cumplimiento del deber, se levantan cuestiones de interés y el problema planteado requiere una solución pronta y definitiva; (3) el peticionario establece que hizo un requerimiento previo al funcionario para que este realizase el acto cuyo cumplimiento se solicita; y (4) el peticionario tiene un interés indiscutible en el derecho que se reclama, distinto al que pueda tener cualquier otro ciudadano. *Dávila v. Superintendente de Elecciones, supra*. Es dudosa la procedencia de la expedición de un auto de *mandamus* cuando la peticionaria no agotó los remedios disponibles en ley para resolver el caso que plantea en su solicitud. *De Choudens v. Tribunal Superior, supra*.

-C-

La Ley Sistema de Retiro de los Empleados del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 447 de 15 de mayo de 1951, según enmendada, (Ley de Retiro), en su artículo 4-102 inviste a la Junta de Síndicos todas las facultades apelativas de las determinaciones del Administrador del Sistema de Retiro. La ley dispone, en lo pertinente:

[L]a Junta tendrá las siguientes facultades y obligaciones:

(a) [...].

(d) Investigar y resolver en apelación, a solicitud de parte, controversias surgidas entre miembros del Sistema y el Administrador. Para el ejercicio de sus funciones y de la jurisdicción apelativa que por esta ley y por otras leyes de retiro se le confiere o se le pueda conferir en el futuro a la Junta, a menos que de otra manera se disponga, se atenderá al procedimiento y gozará de facultades según se dispone a continuación.

La apelación se formalizará presentando un escrito de apelación ante el Secretario de la Junta dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de haberse convertido en final la decisión inicial del Administrador, o de haberse depositado en el correo su decisión final en reconsideración.

Así pues, cualquier participante del Sistema de Retiro que se vea desfavorecido con la determinación del Administrador podrá acudir en alzada ante la Junta de Síndicos para que esta proceda conforme a derecho.

La doctrina de agotamiento de remedios, por su parte, determina el momento apropiado para que los tribunales intervengan en una controversia previamente sometida a la atención de una agencia administrativa. *Guzmán y Otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, 712 (2002); *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716, 722 (1982). Bajo esta doctrina, se le requiere a los tribunales no intervenir en controversias que están bajo la consideración de la agencia y que aún no han recorrido todo el trámite administrativo. Cónsono con lo anterior, se ha resuelto que el requerimiento de agotamiento de remedios incluye acudir al organismo administrativo apelativo de existir alguno. *Municipio de Caguas v. AT&T Wireless PCS, Inc.*, 154 DPR 401 (2001).

-D-

La Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU), vigente a la fecha de la determinación objeto de la presente apelación, contiene un cuerpo

de normas para gobernar las determinaciones de una agencia en procesos adjudicativos al emitir una orden o resolución que define derechos y deberes legales de personas específicas. *Rivera v. Dir. Adm. Trib.* 144 DPR 808 (1998).

III

En atención a la norma reiterada que impone a los tribunales la obligación de examinar prioritariamente su jurisdicción, atendemos en primer lugar la petición de desestimación por falta de jurisdicción presentada por la parte apelada. Un examen del expediente nos lleva a concluir que la apelación fue presentada oportunamente dentro de los 60 días que dispone la regla 52.2 de Procedimiento Civil. La parte apelada es una instrumentalidad del Estado Libre Asociado y en consideración a dicha circunstancia la parte apelante tenía el derecho de presentar su recurso dentro de los 60 días del archivo en autos de copia de la notificación de la sentencia, término que empezó a decursar desde el 9 de julio de 2021.² Tal y como dispone la antes mencionada regla, el término de 60 días beneficia a cualquiera de las partes cuando el ELA es parte del pleito. 32 LPRA Ap. V, R. 52.2, por lo que en este caso el término jurisdiccional de 60 días para presentar la apelación vencía el 7 de septiembre de 2021, fecha en que se presentó el recurso ante nuestra consideración.³ En consecuencia, no procede la desestimación solicitada por la ASR.

Atendido el planteamiento de umbral pasamos a dilucidar los errores señalados por la apelante. Por estar estrechamente relacionados entre sí, los discutiremos conjuntamente.

En sus señalamientos de error plantea la apelante que erró el TPI al concluir que la carta de 21 de agosto de 2015 cursada por la

² Véase regla 68.1, 32 LPRA Ap. V, R. 68.1.

³ El lunes 6 de septiembre de 2021 era día festivo, por lo que todo término que recayera en dicha fecha se extendió hasta el día siguiente.

ASR contenía las advertencias mínimas necesarias requeridas por el ordenamiento jurídico. Además, sostiene que erró el TPI al no determinar que hubo una violación al debido proceso de ley en su modalidad procesal, cuando la Administración no notificó junto a la decisión administrativa del 21 de agosto de 2015, las advertencias relacionadas al recurso de reconsideración. Por último, sostuvo que erró el tribunal al no ordenar a la Administración que notifique a la demandante la decisión del 21 de agosto de 2015, conforme a derecho.

Examinado el texto de la comunicación cursada a la señora Rosario Rodríguez el 21 de agosto de 2015, coincidimos con apreciación del TPI a los efectos de que la misma contiene las advertencias mínimas necesarias requeridas por el ordenamiento jurídico. En el último párrafo de la comunicación remitida a la apelante se le indicó:

Le incluyo el Pliego de Advertencias, Solicitud de Reconsideración y reglas generales que aplican a las solicitudes de reconsideración y apelación. De no estar de acuerdo con esta decisión, usted tiene un término de quince (15) días consecutivos para radicar una Solicitud de Reconsideración o treinta (30) días consecutivos para presentar un escrito de apelación ante la Junta de Síndicos, localizada en el piso 11 de nuestro Sistema de Retiro.⁴

Como se observa, en el presente asunto, además del propio texto transcrito, se le proveyó a la apelante un documento de advertencias y el formulario denominado Solicitud de Reconsideración-el cual sí fue utilizado por la propia apelante dentro del término que le fuera indicado en las advertencias.⁵ Nos llama la atención que la apelante sostenga que no recibió el documento de advertencias y sí únicamente la Solicitud de Reconsideración.⁶ Como es sabido,

⁴ Véase página 11 del Apéndice.

⁵ Véase página 12 del Apéndice.

⁶ Si la contención es que tampoco recibió dicho documento, la actuación de la apelante de acudir a la ASR y procurar un remedio conforme a las advertencias contenidas en la carta de igual forma sostiene la conclusión del TPI de que la mismas constituían las mínimas necesarias requeridas por el ordenamiento jurídico.

existe una presunción de regularidad y corrección sobre las actuaciones administrativas. Con la mera alegación de que no recibió la hoja de advertencias, la señora Rosario Rodríguez no derrotó dicha presunción. Además, consideramos que ante la expresión consignada en la misiva de 21 de agosto de que junto a la misma se anejaban-además del documento que sí utilizó- unos documentos identificados como pliego de advertencias y reglas generales que aplican a las solicitudes de reconsideración y apelación, en caso de no haberlos recibido lo razonable era que la apelante se comunicara con la ASR y notificase la alegada omisión a fin de que se le enviaran los referidos documentos conforme a lo que le fuera indicado en la comunicación.

Por último, tal y como correctamente expresara el TPI, no procede que se ordene mediante un *mandamus* a una agencia a resolver una solicitud de reconsideración ya que dicha acción es una discrecional de la agencia. Es decir, conforme al ordenamiento legal la agencia puede actuar sobre la reconsideración presentada o no tomar ninguna acción. La apelante, ante la inacción de la agencia en atender su solicitud de reconsideración, debió acudir en apelación ante la Junta de Síndicos, tal y como expresamente se le advirtiera en el último párrafo de la comunicación remitida a la apelante el 21 de agosto de 2015. Al no hacerlo, la determinación administrativa advino en final y firme.

IV

En consideración a lo anterior, y en ausencia de pasión, prejuicio, parcialidad o error manifiesto, confirmamos la Sentencia del TPI.

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

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaría del Tribunal de Apelaciones