

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL X

CAPÍTULO ALIANZA
ENERGÉTICA DE
PUERTO RICO

Apelante

V.

GABRIEL MALDONADO
GONZÁLEZ, en su
capacidad oficial como
Secretario del
DEPARTAMENTO DEL
TRABAJO Y RECURSOS
HUMANOS; ESTADO
LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO

Apelados

CLAN202300019

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

Caso Núm.:
SJ2022CV07321 (904)

Sobre:
Solicitud de
Mandamus

Panel integrado por su presidente, el Juez Rodríguez Casillas, la Jueza Mateu Meléndez y el Juez Marrero Guerrero

Marrero Guerrero, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de febrero de 2023.

Comparece la parte apelante, Capítulo Alianza Energética de Puerto Rico (en adelante la Alianza o la apelante) y solicita que revisemos una Sentencia emitida y notificada el 9 de noviembre de 2022 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI). Mediante dicha determinación se desestimó una petición de *mandamus* instada por la compareciente en contra del Sr. Gabriel Maldonado González en su capacidad oficial como Secretario del Trabajo y Recursos Humanos (DTRH). Se adelanta la confirmación de la Sentencia apelada.

-I-

El 15 de agosto de 2022 la Alianza presentó su solicitud de *mandamus* ante el Foro Primario. En dicho recurso se alegó que el

DTRH ha incumplido con su deber ministerial de reconocer a la Alianza como agrupación sindical bona fide, conforme a lo dispuesto en la Ley Núm. 134 de 18 de julio de 1960, según enmendada, conocida como la Ley para Autorizar el Descuento de Cuotas de Asociaciones, Federaciones, o Uniones de los Empleados del Gobierno de Puerto Rico, 3 LPRA sec. 702 y siguientes, así como en el Reglamento Enmendado del Secretario del Trabajo Estableciendo el Procedimiento para Acreditar o Certificar Agrupaciones Bona Fide de Servidores Públicos al Amparo de las Disposiciones de la Ley Núm. 134 de 19 de julio de 1960, y de la Ley 139 de 30 de junio de 1961, Reglamento Núm. 3594 de 6 de abril de 1988, según enmendado por el Reglamento 8196 de 11 de mayo de 2012 (Reglamento 3594). Así las cosas, sostiene la Alianza que el 7 de diciembre de 2021 presentó ante el Negociado de Servicios a Uniones Obreras (NSUO) del DTRH su *Solicitud de Certificación de Agrupación Bona Fide de Servidores Públicos*. Luego de varias realizar varias gestiones ante requerimientos del NSUO, el 1 de junio de 2022 la Alianza le cursó una comunicación a la Sra. Elizabeth Ortiz Ortiz, directora del NSUO, la cual fue seguida por otra el 15 de junio de 2022 al Secretario del DTRH, Hon. Gabriel Maldonado González, en la que le dio seguimiento a la solicitud y se exigió el cumplimiento de lo que considera es el deber ministerial del DTRH de certificar, y por ende acreditar, a la apelante como una agrupación sindical bona fide.¹ Sostiene la Alianza que no recibió respuesta a ninguna de dichas comunicaciones.

Por su parte, el 2 de septiembre de 2022 el DTRH y el Estado Libre Asociado de Puerto Rico presentaron una Moción de Desestimación en la que adujeron la inexistencia de un deber ministerial que el imponga al apelado el deber de certificar o

¹ Para una relación detallada de las gestiones indicadas, véase páginas 3 a la 7 del Apéndice del recurso.

acreditar a la Alianza y que, en cambio, una vez presentada una solicitud de certificación como agrupación sindical bona fide, comienza un proceso de evaluación en el que corresponde al Secretario del DTRH determinar si la entidad sindical es una que cumple con todos los requisitos dispuestos en el ordenamiento aplicable.

Considerados los argumentos de ambas partes, el 9 de noviembre de 2022 el TPI emitió la Sentencia apelada. En ella, el Foro Primario enfatizó que la expedición de un auto de *mandamus* solo procede cuando se exige el cumplimiento de un deber impuesto por la ley que no admite discreción en su ejercicio y concluyó que consideradas las comunicaciones entre las partes, el proceso de evaluación en los méritos de la solicitud de la Alianza se encontraba en proceso, por lo que la demanda fue presentada prematuramente, razones por las cuales desestimó la misma.

Inconforme con dicha determinación, comparece la apelante y atribuye al TPI haber incurrido en el siguiente error:

Erró el Tribunal de Primera Instancia al declarar Ha Lugar la Moción de Desestimación del Departamento del Trabajo y Recursos Humanos y Resolver que la Controversia Presentada por el Capítulo Alianza Energética de Puerto Rico no está madura para resolverse.

En el comienzo de su argumentación, los apelantes sostienen que la controversia planteada se centra en determinar la razonabilidad del tiempo con el que cuenta el DTRH para emitir una determinación sobre lo solicitado y que en este caso lo que se solicita es que la parte apelada cumpla con su deber decidir sobre la solicitud de certificación. De otro lado, plantea que el Reglamento Núm. 3594, *supra*, no lo concede discreción al Secretario del DTRH sobre la emisión de la certificación una vez una organización sindical ha cumplido con los requisitos establecidos en el propio

Reglamento.² Añade a lo anterior que a pesar de que el Reglamento ni la Ley establezcan un término para emitir la certificación, el mismo no debe considerarse como uno “a perpetuidad.”³

Por su parte, el 8 de febrero de 2023 la Oficina del Procurador General de Puerto Rico (OPG) compareció en representación del Secretario del DTRH y del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. En su alegato indicó que el ordenamiento vigente no le impone un término específico al DTRH para evaluar las solicitudes como la que nos ocupa. Además, enfatizó que el certificar o no a una agrupación sindical como organización bona fide es un ejercicio discrecional del Secretario, luego de que este considere la documentación presentada y determine si se cumple con los parámetros legales. Toda vez que el proceso ante el DTRH no ha finalizado, sostuvo la OPG que la controversia no está madura para su adjudicación, por lo que solicitó que confirmásemos la Sentencia apelada.

-II-

-A-

La Ley para Autorizar el descuento de cuotas de asociaciones, federaciones o uniones de los empleados del Gobierno de Puerto Rico, *supra*, permite a los servidores públicos organizarse en una agrupación bona fide con el fin de promover su progreso social y económico, el bienestar general de los empleados públicos, estimular una actitud liberal y progresista hacia la administración pública, y promover la eficiencia de los servicios públicos. 3 LPRA sec. 702 (a). Conforme a lo dispuesto en la antes indicada Ley, para poder descontar las cuotas gremiales, una agrupación debe estar certificada por el Secretario del DRTH. Con el propósito de regular

² Sostiene lo anterior amparándose en la definición contenida en el Artículo III del Reglamento que dispone que un Certificado de agrupación bona fide “es el certificado expedido por el Secretario del Trabajo y Recursos Humanos a nombre de la agrupación bona fide de servidores públicos, una vez se ha cumplido con los requisitos establecidos en el presente Reglamento.”

³ Véase página 9 del recurso de la Apelación.

el procedimiento de certificación, se adoptó el Reglamento Núm. 3594, *supra*, el cual provee los procedimientos, requisitos y obligaciones que se han de cumplir para certificar las agrupaciones bona fide conforme a la Ley.

En específico, el Artículo IV del Reglamento establece el procedimiento para la presentación y el procesamiento de una solicitud para la acreditación de agrupación bona fide de servidores públicos. En síntesis, se requiere que las agrupaciones interesadas en ser reconocidas como bona fide presenten el formulario de Solicitud de Certificación de Agrupación Bona Fide de Servidores Públicos acompañado de copia del Reglamento y de la Constitución de la agrupación, documentos que deberán cumplir con una serie de requisitos mínimos establecidos en el mismo Artículo IV del Reglamento. También, se deben presentar todas las autorizaciones de descuento de cuotas debidamente firmadas por los empleados de la agencia o municipio en que se interesa obtener la certificación de agrupación bona fide así como una fianza que garantice los fondos de la agrupación de servidores públicos y los ahorros de sus miembros emitida por una entidad debidamente certificada por el Comisionado de Seguros de Puerto Rico.

Por su parte, las secciones 2da, 3era, 4ta y 5ta del Artículo IV del Reglamento establecen el proceso a seguir una vez presentada la solicitud de certificación. En primer término, en la Sección 2da se dispone que se enviará una solicitud a la agencia o municipio en que trabajen los miembros de la agrupación a fin de que en un término no mayor de diez (10) días laborables dichas entidades puedan formular cualquier alegación en cuanto a la solicitud. Se dispone que de no presentarse alegación alguna del jefe de la agencia o del alcalde concernido, se entenderá que éstos no tienen objeción a que se certifique la agrupación bona fide solicitante.

Conforme a lo dispuesto en la Sección 3ra, de existir una objeción fundamentada, el Secretario del DTRH concederá un término de treinta (30) días a la agrupación bona fide para que la misma se exprese sobre las objeciones. En caso de que el Secretario **determine** que no proceden las objeciones, procederá a emitir la certificación correspondiente. Por el contrario, en caso de que dicho funcionario **determine** que existen controversias que ameritan ser adjudicadas referirá el expediente del caso ante la consideración de un Oficial Examinador para la celebración de una vista administrativa en la que se diriman las objeciones levantadas por el jefe de la agencia o el alcalde del municipio.

En la Sección 4ta se establece que, una vez recibido el informe del Oficial Examinador, el Secretario del DTRH emitirá **la decisión que corresponda** en torno a la aprobación o denegación del certificado solicitado por la agrupación bona fide. Finalmente, en la Sección 5ta se establecen los remedios disponibles y el trámite a seguir ante una denegatoria a la expedición del certificado de agrupación bona fide.

-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 sec. 3421. Cabe precisar que el Artículo 4.006 de la Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley 201-2003, según enmendada, 4 LPRA sec. 24y, expresamente confiere autoridad a cualquier panel

del Tribunal de Apelaciones, y cada uno de sus jueces y juezas de expedir autos de *mandamus*. La frase “altamente privilegiado” contenida en el artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil 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. JCA*, 142 DPR 599 (1997) (Voto Particular de Conformidad del Juez Hernández Denton). Este auto solo 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 sec. 3423.

Recapitulando, para determinar si se expide un *mandamus* se deben tomar en cuenta las siguientes consideraciones: (1) que 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* debe ir dirigida contra el funcionario principal encargado del cumplimiento del deber, levantar cuestiones de interés y plantear un problema que requiera una solución pronta y definitiva; (3) el peticionario debe establecer que hizo un requerimiento previo al funcionario para que este realizase el acto para cuyo cumplimiento se solicita la orden del tribunal; 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-

En nuestro ordenamiento jurídico la doctrina de la madurez está bien cimentada y avalada. La madurez de la controversia es la que determina cuando procede la intervención judicial. Existe una íntima relación entre las doctrinas de madurez, orden final y agotamiento de remedios. Las tres sirven un propósito similar y común. Véase, Demetrio Fernández Quiñones, *Derecho*

Administrativo y Ley Uniforme de Procedimientos Administrativos, Editorial Forum 1993, páginas 472-478 y Serrano Geys, *Derecho Constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico*, Vol. I, pp. 97-205 (1986).

Si bien todo litigante o parte tiene derecho a la revisión judicial, la doctrina de la madurez pauta el momento específico para ello. Se trata en última instancia del elemento de la temporalidad. La doctrina moderna que gobierna el concepto de la madurez en la revisión judicial fue esbozada por el Tribunal Supremo de Estados Unidos en *Abbott Laboratories v. Gardner*, 387 U.S. 136 (1967) cuando expresó lo siguiente:

“[I]ts basic rationale is to prevent court, through abondance of premature adjudication from entangling themselves in abstract to agreements over administrative policies, and also to protect the agencies from judicial interference until an administrative decision has been formalized and its effects felt in a concrete way by the challenging parties.”

La doctrina aludida fue acogida por nuestro más alto Tribunal en el caso *Comisión de la Mujer v. Jiménez*, 109 D.P.R. 715 (1980). Véase también, *Asociación de Guardias Penales v. Secretario de Justicia*, 87 D.P.R. 711 (1973), *Meléndez de París v. Departamento de Servicios Sociales*, 107 D.P.R. 690 (1978), *Clases A, B y C v. PRTC*, 183 DPR 166 (2011).

-III-

Luego de un ponderado análisis de la Sentencia apelada, así como de los alegatos de las partes, somos del criterio de que la aludida determinación judicial es correcta en derecho. Conforme se explicara previamente en la exposición del derecho aplicable, el auto de *mandamus* solo procede cuando se exige el cumplimiento de un deber que no admite ningún tipo de discreción por parte del funcionario contra quien se dirige. Así las cosas, y tal como surge de la lectura integral del Artículo IV, y de las distintas Secciones que lo componen, del Reglamento 3594, *supra*, la determinación sobre

la expedición o no de una certificación acreditativa como agrupación sindical bona fide en una que cae dentro del ámbito discrecional del Secretario del DTRH, por lo cual resulta forzoso concluir que no nos encontramos ante una circunstancia que implique la ausencia de discreción por parte de dicho funcionario, o dicho de otro modo, ante la existencia de un deber del Secretario de resolver de determinada manera la solicitud de la Alianza. Ante ello, es evidente la improcedencia de un *mandamus* en este asunto.

Asimismo, coincidimos con la determinación del TPI de que la controversia no se encuentra, al presente, madura para su resolución por la vía judicial, pues considerado el término transcurrido desde la **última** solicitud de información a la Alianza, el mismo no es uno irrazonable. Por ello, si el TPI se hubiera envuelto en la dilucidación de la causa en esta etapa de los procedimientos, lo hubiera hecho a destiempo. Como es norma reiterada, corresponde a los organismos administrativos atender primero los asuntos sometidos ante su consideración antes de que cualquier parte pueda acudir ante este Tribunal. Ello significa que el DTRH tiene que resolver y finiquitar, *en un tiempo razonable*, su evaluación sobre los méritos de la solicitud presentada por la Alianza. Sobre esto último, destacamos que el DTRH no puede perder de perspectiva que en este caso, cada día que transcurra sin que anuncie una determinación, favorable o adversa, y que a su vez active el derecho a revisión judicial, representa, en la práctica, una denegatoria a la solicitud de la Alianza, situación que de prolongarse excesiva e injustificadamente, podría dar base para un nuevo reclamo judicial.

-IV-

Por los fundamentos que anteceden, se confirma la Sentencia apelada.

Lo acuerda el Tribunal, y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones.

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