

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA
SALA SUPERIOR DE SAN JUAN

ASOCIACIÓN DE EMPLEADOS
GERENCIALES DE LA
CORPORACIÓN DEL FONDO DEL
SEGURO DEL ESTADO,
Demandante;

v.

CORPORACIÓN DEL FONDO DEL
SEGURO DEL ESTADO y JESÚS
RODRÍGUEZ ROSA en calidad de
Administrador de la Corporación,
Demandados.

CIVIL NÚM.: SJ2017CV00398

SOBRE: *Mandamus*.

SALA: 904

SENTENCIA

I.

Este caso tiene su origen el 2 de junio de 2017, cuando la parte demandante de epígrafe radicó electrónicamente una demanda de *mandamus* al amparo de la Regla 54 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V R.54 y el Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3421.

La parte demandante, Asociación de Empleados Gerenciales de la CFSE (Asociación) solicita que se le ordene a la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (CFSE) constituir la Junta de Apelaciones (Junta) regulada en el Reglamento de Personal Núm. 6226 (Reglamento), el cual se encuentra vigente en este momento. Asimismo, solicita que resolvamos que la negativa de la CFSE representa un atropello a su derecho de que se constituya el foro válido, correspondiente y avalado por la reglamentación vigente para dilucidar las controversias, quejas y querellas de los empleados gerenciales o cualquier persona ajena que entienda que la CFSE o sus funcionarios le han violentado sus derechos respecto a las áreas esenciales al principio de mérito.

En la demanda se argumenta que no existe justificación alguna para la denegatoria de cumplir con lo que establece el Reglamento y proveer el organismo en ley para tramitar los reclamos de los empleados gerenciales o personal que haya resultado agraviado. La parte demandante afirma que al no existir otro foro para vindicar el remedio aquí solicitado, procede dictar el recurso de *mandamus*.

Así las cosas, una vez recibida la demanda, le ordenamos a la parte demandada mostrar causa por la cual no debiéramos conceder el remedio extraordinario solicitado.

El 15 de junio de 2017, la parte demandada solicitó por escrito la desestimación de la demanda. Argumentó que no procede la expedición del *mandamus* porque no existe un deber ministerial en el cual se obligue al Administrador de la CFSE -sin discreción alguna y sin importar las circunstancias- constituir una Junta. Afirmó que la situación económica de Puerto Rico y la condición económica que enfrenta la CFSE impiden al Administrador extender los contratos profesionales necesarios para que se constituya la referida Junta. Asimismo, manifestó que le debemos dar deferencia a la discreción gerencial que ejerce el Administrador para cumplir con la ley y la política pública que tiene bajo su responsabilidad implementar.

El 6 de julio de 2017, la parte demandante replicó a lo argumentado por la parte demandada. Argumentó que debido al cambio de administración en la CFSE no existe una Junta debidamente constituida, para lo cual se requiere que se realicen elecciones para elegir los representantes de los empleados gerenciales, y que el Administrador contrate al representante de la CFSE y recomiende al Presidente. Afirmó que al momento esto no se ha realizado y ello violenta los derechos de sus empleados a cuestionar las determinaciones de la administración y de sus representantes.

Argumentó que la crisis fiscal en el Gobierno no es excusa para no haber realizado gestión alguna, puesto que se requiere por ley un foro que dilucide las controversias y evite abusos y arbitrariedades. Afirmó que sí existe un mandato expreso de ley que obliga al Administrador a cumplir con la ley vigente, por lo que procede el *mandamus* para cumplir con lo peticionado por la parte demandante.

De otro lado, el 10 de julio de 2017, la parte demandada se opuso por escrito a lo argumentado por la parte demandante. En síntesis, reiteró lo argumentado en su moción de desestimación en torno a que el Administrador no tiene deber ministerial alguno que cumplir en virtud de la Ley 45 del 18 de abril de 1935, según enmendada, conocida como la “Ley del Sistema de Compensación por Accidentes del Trabajo”, 11 LPRC sec. 1 *et seq.*

A esos efectos, formulamos las siguientes:

II.

DETERMINACIONES DE HECHOS

1. La Asociación cobija como sus miembros a empleados gerenciales del CFSE como asesores legales, médicos gerenciales, farmacéuticos, supervisores de terapia física, supervisores de terapia ocupacional, supervisores de mantenimiento y ejecutivos en

contratación a los fines de participar directamente en las ejecutorias del CFSE y abogar por prácticas gerenciales.

2. El 29 de marzo de 2017, el Lcdo. José E. Ortiz Torres, en calidad de Presidente de la Asociación (Presidente), petitionó al Administrador del CFSE, en virtud del Reglamento, la constitución de la Junta de Apelaciones de la CFSE.
3. Posterior al envío de esta misiva, el Presidente de la Asociación discutió el mismo asunto en dos ocasiones con el Sr. Jesús Rodríguez Rosa, Administrador del CFSE.
4. Al presente, la Junta de Apelaciones de la CFSE no ha sido constituida.

A tenor con lo anterior, formulamos las siguientes:

III.

CONCLUSIONES DE DERECHO

A.

De entrada, es preciso señalar que el auto de *mandamus*, es un recurso altamente privilegiado y discrecional que se expide para ordenar a cualquier persona natural, corporación o a un tribunal de inferior jerarquía que cumpla o ejecute un acto que forme parte de sus deberes y atribuciones.

El Artículo 649 del Código de Enjuiciamiento Civil, *supra*, define el *mandamus* como un recurso altamente privilegiado dictado por un Tribunal de Justicia 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 autoridad y la parte a quien obliga deberá tener la facultad de poder cumplirlo." 32 LPRA sec. 3241. El remedio de *mandamus* podrá obtenerse presentando una solicitud jurada al efecto. Regla 54 de Procedimiento Civil, *supra*, R. 54.

El *mandamus* está concebido para obligar a cumplir un acto que la ley particularmente ordena como un deber resultante de un empleo, cargo o función pública, cuando este deber no admite discreción en su ejercicio, sino que es ministerial. 32 LPRA sec. 3422; *Espina v. Calderón*, 75 DPR 76 (1974). Por ende, el recurso solo procede para exigir el cumplimiento de un deber calificado de ministerial y que, como tal, no admite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo. *AMPR v. Srio. Educación, E.L.A.*, 178 DPR 253 (2010).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha resuelto además, que el *mandamus* es el recurso apropiado para compeler el cumplimiento de un deber que se alega impuesto por la ley cuando no

se dispone de otro remedio adecuado. *Dávila v. Superintendente*, 82 DPR 264 (1961); *Hernández Agosto v. Romero*, 112 DPR 407. Según mencionáramos anteriormente, para compeler el cumplimiento de un deber a una persona o entidad, dicho acto o deber no puede ser de naturaleza discrecional, sino que tiene que emanar de una ley o reglamento que obligue el cumplimiento específico del mismo.

B.

De otro lado, la Ley 45, *supra*, "Ley del Sistema de Compensación por Accidentes del Trabajo", *supra*, es la ley creadora de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado, entidad encargada de velar por su cumplimiento. Cabe señalar, que esta ley faculta y obliga a la Junta de Directores de la CFSE a aprobar los reglamentos necesarios para poner en vigor sus disposiciones, sujeto a las disposiciones de la Ley 170 del 12 de agosto de 1988, conocida como "Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme", 3 LPRA sec. 2101 *et seq*, así como a establecer la estructura administrativa, incluyendo sistemas, controles y normas de retribución de personal. 11 LPRA 1 b-3.

La Ley 45, además, faculta al Administrador a administrar su propio sistema de personal y nombrar todos sus funcionarios, agentes y empleados para la operación eficiente y económica de dicha Corporación. En específico, la Sección 1b-4 prescribe sobre los deberes y funciones del Administrador:

Además de las funciones que la Junta de Directores asigne al Administrador, de conformidad con los poderes conferidos a ésta, el Administrador deberá llevar a cabo los siguientes deberes y funciones:

(a) Realizar todas las acciones administrativas y gerenciales que sean necesarias y convenientes para la implantación de este título y de los reglamentos que se adopten en virtud de la misma.

(b) Adoptar, previa aprobación de la Junta de Directores, normas y órdenes administrativas razonables y apropiadas para implantar y poner en efecto las disposiciones de este Capítulo.

[...]

(g) Administrar su propio sistema de personal y nombrar todos sus funcionarios, agentes y empleados, quienes serán empleados públicos con derecho a pertenecer a la Asociación de Empleados del Gobierno de Puerto Rico y beneficiarse del Sistema de Retiro del Gobierno de Puerto Rico, conferirle los poderes y asignarle las funciones que estime convenientes, así como fijarles su remuneración sujeto a la reglamentación establecida por la Junta de Directores de la Corporación. La Corporación estará exenta de las disposiciones de las secs. 1301 *et seq*. conocidas como "Ley de Personal del Servicio Público de Puerto Rico" y de los reglamentos de personal adoptados en virtud de la misma. No obstante, el Sistema de Personal que se establezca deberá estar basado en el principio de mérito y de conformidad con las reglas y reglamentos que a esos efectos adopte el Administrador.

[...]

Énfasis nuestro.

En virtud de las disposiciones de esta ley, se aprobó el Reglamento 6226 del 11 de enero del 2000, intitulado “Reglamento de Personal para los Empleados Gerenciales de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado” el cual dispone sobre la creación, composición y funciones de la Junta de Apelaciones de la CFSE. En primer lugar, el Art. 6 de este Reglamento le impone el deber al Administrador de la CFSE de administrar este Reglamento y delegar su implantación en los funcionarios que por escrito este designe, de ser necesario. Énfasis nuestro.

De otra parte, la Sección 18.1 del Art. 18 de este Reglamento prescribe sobre la creación de la Junta de Apelaciones lo siguiente:

Con el fin de atender y resolver en forma diligente, ordenada y justa todas las controversias, quejas y querellas que pudieran surgir por parte de los empleados gerenciales o cualquier persona ajena que entienda que la Corporación o sus funcionarios le han violentado de alguna manera sus derechos respecto a las áreas esenciales al principio de mérito, se crea la Junta de Apelaciones de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (JACFSE) en adelante, la Junta. Énfasis nuestro.

Por su parte, la Sección 18.2 del mismo Art. 18 prescribe lo siguiente:

La función de la Junta será la de servir de organismo apelativo a los empleados gerenciales sobre las decisiones del Administrador, referente a cualquier acción relacionada a las áreas esenciales al principio de mérito o cualquier acción de carácter disciplinario.

La Junta también tendrá facultad para conocer, y resolver apelaciones en caso de ciudadanos que aleguen que una acción o decisión del Administrador respecto al área esencial de reclutamiento viola su derecho a ingresar como empleado gerencial en la Corporación en contravención del principio de mérito. Énfasis nuestro.

C.

Según mencionamos previamente, para que proceda la concesión de un *mandamus*, es necesario que el cumplimiento que se reclame en la demanda se derive de un acto que forme parte de los deberes y atribuciones del cargo en cuestión. Dicho deber deberá ser impuesto por ley.

En este caso la parte demandante solicita que le ordenemos a la parte demandada, mediante el recurso de *mandamus*, que como parte de sus deberes en virtud de las disposiciones de la Ley 45, *supra*, constituya la Junta de Apelaciones de la CFSE. Por su parte, el Administrador de la CFSE alega que no tiene deber ministerial alguno de constituir la Junta y que la situación económica del País y de la misma CFSE no le permite crearla en estos momentos.

Al analizar las disposiciones de la Ley 45, *supra*, podemos afirmar que el Administrador de la CFSE tiene el deber de “realizar todas las acciones administrativas y gerenciales necesarias para implantar” la Ley 45, *supra*, así como adoptar, previa aprobación de la Junta de Directores de la CFSE, las normas y órdenes administrativas razonables y apropiadas para implantar y poner en efecto dicha Ley. Así, en virtud de las disposiciones de la Ley 45, *supra*, se aprobó el Reglamento 6226 el cual prescribe, entre otros asuntos, sobre la creación, composición y funciones de la

Junta. Adviértase, que al ser un reglamento aprobado en virtud de la Ley 45, *supra*, será responsabilidad del Administrador de la CFSE hacerlo cumplir.

Adicionalmente, el mismo Art. 6 del Reglamento 6226, prescribe que será deber del administrador de la CFSE administrar dicho reglamento y, de ser necesario, delegar su implantación a otros funcionarios. Por su parte, las Secciones 18.1 y 18.2 del Art. 18 del Reglamento disponen sobre la creación de la Junta de Apelaciones de la CFSE. Además, prescriben que este será el ente apelativo disponible para los empleados gerenciales sobre las decisiones del administrador. Sin embargo, cabe señalar que al presente dicha Junta apelativa no se ha constituido. La parte demandante mostró evidencia de las gestiones realizadas para que la misma se creara, sin haber obtenido resultados.

Entendemos que la función de la Junta de atender las quejas y querellas por parte de los empleados gerenciales es una necesaria para salvaguardar el debido proceso de ley de los empleados gerenciales de la CFSE que quieran apelar las decisiones del Administrador. Al presente, los empleados gerenciales de la CFSE no cuentan con un ente apelativo al cual acudir cuando reciban alguna determinación adversa por parte del administrador en asuntos disciplinarios o por principio de mérito.

Por lo cual, entendemos que el Administrador deberá constituir la Junta y así cumplir con las disposiciones del Reglamento 6226. Adviértase, que el administrador, como parte de sus funciones, debe asegurarse de cumplir y hacer cumplir las disposiciones de la Ley 45, *supra*, y el Reglamento 6226 vinculados a la corporación que administra. Entendemos la situación económica que atraviesa el País y la misma CFSE, pero ello no puede ser excusa para no garantizarles un foro apelativo a los empleados gerenciales de la CFSE. El que no se les garantice a estos empleados un foro apelativo a dónde acudir es una violación a su debido proceso de ley protegido constitucionalmente.

Por lo cual, resolvemos que el Administrador de la CFSE tiene el deber ministerial de constituir la Junta de Apelaciones en virtud de las disposiciones de la Ley 45, *supra* y el Reglamento 6226.

A esos efectos, dictamos la siguiente:

IV.

SENTENCIA

A tenor con las determinaciones de hechos y las conclusiones de derecho anteriormente expuestas, declaramos Con Lugar la demanda. En su consecuencia, le ordenamos al

Administrador de la CFSE, so pena de desacato, que en virtud de las disposiciones de la Ley 45, supra y el Reglamento 6226, constituya inmediatamente la Junta de Apelaciones de dicha corporación.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE,

En San Juan Puerto Rico, a 13 de julio de 2017.

**f/ ANTHONY CUEVAS RAMOS
JUEZ SUPERIOR**