

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL I

LILIBETH RIVERA
VALENTÍN; DIANYVETE
LOZADA MORALES;
RICARDO RODRÍGUEZ
ORTIZ Y ENID DANIELA
RIVERA

APELADA

V.

HON. ELIEZER RAMOS
PARÉS, EN SU
CARÁCTER OFICIAL
COMO SECRETARIO DEL
DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN;
DEPARTAMENTO DE
EDUCACIÓN; ESTADO
LIBRE ASOCIADO DE
PUERTO RICO

APELANTE

KLAN202300132

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

Civil Núm.:
SJ2022CV10793
(904)

SOBRE:

Mandamus

Panel integrado por su presidente el Juez Sánchez Ramos,
el Juez Rivera Torres y el Juez Salgado Schwarz.

Salgado Schwarz, Carlos G., Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 18 de abril de 2023.

Comparece ante nos el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) en representación de Eliezer Ramos Parés, en su carácter oficial como Secretario de Educación, (en adelante demandados o apelantes) mediante recurso de apelación y solicitar la revocación de una *Sentencia* emitida y notificada el 7 de febrero de 2023 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI). Mediante el referido dictamen, el TPI declaró Ha Lugar a la petición del *mandamus* instada por Lilibeth Rivera Valentín, Dianyvete Lozada Morales, Ricardo Rodríguez Ortiz y Enid Daniela Rivera (en adelante demandantes o apelados) solicitando que se

ordene al Secretario de Educación a notificar a los demandantes una determinación final por escrito con la razón por la cual no se les extendieron sus nombramientos.

-I-

Los demandantes son maestros de profesión, quienes ostentan nombramientos de estatus transitorio provisional y transitorio elegible. El 7 de junio de 2022 se llevó a cabo la actividad oficial de la extensión de los nombramientos por el periodo de tres (3) años, por el cual los demandantes fueron convocados mediante comunicación oficial notificada vía el correo electrónico.¹ No obstante, según alegan los demandantes, los demandantes "o no fueron convocados a la actividad [...] o luego de ser convocados no se les permitió participar de la actividad por lo que sus nombramientos no les fueron extendidos".²

Los demandantes no recibieron determinación final por escrito sobre la razón por la cual sus nombramientos no fueron extendidos.³ Entre los meses de agosto a octubre, los demandantes cursaron misivas al Secretario de Educación solicitando la razón por la cual sus nombramientos no fueron extendidos, además del término y el foro a recurrir.⁴ El 30 de agosto de 2022, el Departamento de Educación informó que no tenía obligación de notificar una determinación final.⁵

El 13 de diciembre de 2022, los demandantes presentaron una petición de *mandamus* contra el

¹ Apéndice del recurso de apelación KLAN202300132, pág. 4

² *Id.*; KLAN202300132, pág. 4

³ Apéndice del recurso de apelación KLAN202300132, págs. 4, 21, 54, 95.

⁴ *Id.*, págs. 11-17.

⁵ *Id.*, pág. 5; KLAN202300132, pág. 5

Departamento de Educación y el ELA, alegando que incumplieron con su deber ministerial al no notificarles una determinación final por escrito a los demandantes con las razones por las cuales no se le extendieron los nombramientos en cumplimiento conforme a la Ley Núm. 56 del 21 de junio de 2019, según enmendada, conocida como "*Ley de Extensión de Nombramientos a los Maestros con Estatus Transitorio Provisional y con Nombramientos Transitorios Elegibles en Cualquier Unidad Académica y los Asistentes de Servicios al Estudiante (T1) Adscritos a la Secretaría Asociada de Educación Especial del Departamento de Educación de Puerto Rico*" (en adelante Ley Núm. 56-2019).⁶ Mediante la petición del *mandamus*, los demandantes solicitaron que se le ordene al Secretario de Educación a notificar a los demandantes la determinación final, expresando las razones para no extenderle los nombramientos y el foro para acudir con el término aplicable.⁷

El 22 de diciembre de 2022, los demandados presentaron la *Moción de desestimación*, solicitando la desestimación del recurso y alegando la falta de legitimación activa de los demandantes, la falta de un derecho propietario sobre sus empleos, la inexistencia de un deber incumplido y que la demanda no expone una reclamación que justifique la concesión de un remedio.⁸

El 4 de enero de 2023, los demandantes presentaron una *Moción en oposición a moción de desestimación*.⁹ Además de reafirmar sus argumentos, los demandantes alegaron que el Memorando del 28 de febrero de 2022¹⁰ (en

⁶ Apéndice del recurso de apelación KLAN202300132, págs. 1-10.

⁷ *Id.*, pág. 9.

⁸ *Id.*, págs. 53-64.

⁹ *Id.*, págs. 75-87.

¹⁰ *Id.*, págs. 65-69.

adelante Memorando) identificó las categorías de maestros transitorios provisionales y transitorios elegibles en que la Agencia tenía necesidad de servicio y, por virtud de este documento, que estos recibirían la extensión a sus nombramientos. Asimismo, alegan que la misma creó una expectativa de continuidad en el empleo y la confianza de que sus nombramientos serían extendidos por el periodo de tres (3) años.

El 17 de enero de 2023, los demandados presentaron la *Réplica a moción en oposición a moción de desestimación*.¹¹ Los demandados reafirmaron sus argumentos, además de añadir que un memorando no puede ser suficiente para conferirle a los demandantes una legítima expectativa de retención de empleo.

El 7 de febrero de 2023, el TPI dictó y notificó la sentencia declarando Ha Lugar a la petición de *mandamus*, ordenándole al Secretario de Educación que emita las determinaciones finales correspondientes a los demandantes.¹² Particularmente, el TPI resolvió lo siguiente:

En vista de lo anterior y por entender que tanto la Ley 56 de 2019 como el Memorando del 28 de febrero de 2022, [sic] creó una expectativa de que sus puestos transitorios serían extendidos por el término de 3 años adicionales, los [d]emandantes tienen una expectativa de continuidad y un derecho propietario sobre su empleo basado en la expectativa creada por la legislación y el memorando para implementarla. Ese derecho propietario no puede ser privado sin un debido proceso de ley.¹³

¹¹ *Id.*, págs. 88-93.

¹² *Id.*, págs. 95-106; Notamos que la orden del TPI fue explícitamente expedir nuevas Certificaciones, ya que las anteriores presentadas por los demandados no constituían una determinación final. De igual modo, las nuevas certificaciones fueron ordenadas con el propósito de emitir determinaciones finales, por lo cual así se expuso.

¹³ *Id.*, pág. 105.

Igualmente, el TPI añadió que el Art. 5 de la Ley Núm. 56-2019, junto con la Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, según enmendada, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (en adelante LPAU), establecen el “deber ministerial de notificarle a los [d]emandantes la determinación final por escrito [...] en cumplimiento con el debido proceso de ley”.¹⁴

Inconforme, los demandados recurrieron ante nos alegando los siguientes señalamientos de error:

I. ERRO [sic] EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL EXPEDIR EL AUTO DE MANDAMUS SOLICITADO POR LOS DEMANDANTES-APELADOS Y AL CONCLUIR QUE LA LEY NUM. [sic] 56-2019, [sic] Y EL MEMORANDO APROBADO PARA REGIR SU IMPLEMENTACION [sic] LES CONCEDIERON A LOS DEMANDANTES UNA EXPECTATIVA LEGITIMA [sic] DE CONTINUIDAD EN SUS CARGOS TRANSITORIOS POR UN PERIODO DE TRES AÑOS.

II. ERRO [sic] EL HONORABLE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA AL EXPEDIR EL AUTO DE MANDAMUS SOLICITADO POR LOS DEMANDANTES-APELADOS Y AL CONCLUIR QUE EL SECRETARIO DE EDUCACION [sic] TIENE UN DEBER MINISTERIAL DE NOTIFICARLES A ESTOS LA DETERMINACION [sic] FINAL EN CUANTO A NO EXTENDER LA VIGENCIA DE SUS RESPECTIVOS NOMBRAMIENTOS, LAS RAZONES PARA TOMAR ESA DECISION [sic], EL FORO AL CUAL SUPUESTAMENTE TIENEN DERECHO A RECURRIR DE ESTA Y EL TERMINO [sic] PARA ELLO.

Ante la comparecencia y sumisión de los escritos de ambas partes, damos por perfeccionado este recurso de apelación y procedemos a exponer el derecho aplicable en aras de resolver.

-II-

A. Mandamus

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

¹⁴ *Id.*

persona o personas naturales, corporación o tribunal judicial de inferior categoría dentro de su jurisdicción, requiriendo el cumplimiento de algún acto que en dicho auto se exprese y que esté dentro de sus atribuciones o deberes.¹⁵ El *mandamus* no confiere nueva autoridad y la parte a quien obliga deberá tener la facultad para poder cumplirlo.¹⁶

Según ha expresado el Tribunal Supremo de Puerto Rico, este recurso sólo 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".¹⁷ El requisito fundamental para expedir el recurso de *mandamus* reside en la constancia de un deber claramente definido que debe ser ejecutado.¹⁸ La ley no sólo debe autorizar, sino exigir la acción requerida.¹⁹ A su vez, la Regla 54 de Procedimiento Civil dispone que el *mandamus* únicamente procede 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[.]"²⁰

El deber exigido a cumplir en el auto de *mandamus* debe ser un deber ministerial claramente establecido por ley o que resulte de un empleo, cargo o función pública.²¹ A estos efectos, en un pleito de *mandamus*, hay que determinar, como cuestión de umbral, si la actuación que se exige es de naturaleza "ministerial". Un acto o deber es ministerial cuando la ley prescribe y define el deber

¹⁵ 32 LPRA sec. 3421.

¹⁶ *Id.*

¹⁷ *AMPR v. Srio. Educación, ELA*, 178 DPR 253, 263 (2010).

¹⁸ *Id.*, págs. 263-264

¹⁹ *Id.*, pág. 264.

²⁰ 32 LPRA Ap. V, R. 54.

²¹ *Noriega v. Hernández Colón*, 135 DPR 406, 447-448 (1994).

que debe ser cumplido con tal precisión y certeza que no permite el ejercicio de la discreción o del juicio sobre si cumple o cómo cumple con ese deber impuesto.²² En otras palabras, "no se trata de una mera directriz o de disposición que requiere hacer algo, sin más", sino debe existir un mandato específico que obligue a la parte demandada a cumplir sin discreción alguna.²³ De haber discreción en la ejecución del deber o de depender del juicio de la parte demandada, el deber no se considera ministerial.²⁴ Por tanto, los deberes discretionales, al no ser ministeriales, quedan fuera del ámbito del recurso de *mandamus*.²⁵

El recurso de *mandamus* no puede ser emitido en aquellos casos en que el peticionario tiene a su alcance otro remedio legal adecuado.²⁶ El objeto del mismo no es reemplazar remedios legales, sino suplir la falta de ellos.²⁷ El derecho del promovente y el deber del demandado deben surgir en forma clara y patente, aunque no necesariamente de manera expresa.²⁸ Además, la naturaleza altamente privilegiada del recurso conlleva que el mismo no proceda como cuestión de derecho, sino que su expedición descansa en la sana discreción del tribunal.²⁹

-III-

Ambos errores señalados por el apelante tratan, en esencia, sobre la expedición del *mandamus* y sus

²² *AMPR v. Srio. Educación, ELA, supra; Partido Popular v. Junta de Elecciones*, 162 DPR 745, 749 (1994); *Álvarez de Choudens v. Tribunal Superior*, 103 DPR 235, 242 (1974).

²³ *AMPR v. Srio. Educación, ELA, supra*.

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.*

²⁶ 32 LPRA sec. 3423.

²⁷ *AMPR v. Srio. Educación, ELA, supra*, pág. 266.

²⁸ *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 418 (1982).

²⁹ *Báez Galib y otros v. C.E.E. II*, 152 DPR 382 (2000).

fundamentos. Por tal razón, discutiremos los errores en conjunto.

El apelante alega que el TPI erró al expedir el auto de *mandamus* y al concluir que los apelados tenían una expectativa legítima de continuidad en el empleo y de que existe un deber ministerial del Secretario de Educación de notificarles de una determinación final por escrito las razones por no extenderle los nombramientos. Le asiste la razón. Veamos.

Es norma trillada que el *mandamus* es un recurso extraordinario y altamente privilegiado que tiene el propósito de exigir el cumplimiento de un deber impuesto por ley³⁰, y que este recurso no podrá dictarse en aquellos casos en que exista otro recurso adecuado y eficaz en el curso ordinario de ley³¹. El *mandamus* no puede reemplazar remedios legales, pues, su propósito es suplir la falta de ellos.³² En un pleito de *mandamus*, la cuestión umbral a determinar es la existencia de un deber ministerial.

El TPI resolvió que la Ley Núm. 56-2019 y el Memorando crearon una expectativa de continuidad en el empleo por el cual su derecho propietario fue privado sin un debido proceso de ley. Como remedio a lo anterior, el TPI ordenó que se emitiera las determinaciones finales a los demandados debido a que, según señaló el TPI, el debido proceso de ley exige la notificación adecuada del proceso y la oportunidad a ser oído. Entendemos que dicha actuación fue errónea.

Una controversia sobre la privación de un derecho propietario sin el debido proceso de ley no es una

³⁰ *AMPR v. Srio. Educación, ELA, supra*, pág. 263.

³¹ Art. 651 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3423

³² *AMPR v. Srio. Educación, ELA, supra*, pág. 266.

cuestión que se debe atender mediante el recurso extraordinario del *mandamus*. Dicha controversia genera una causa de acción por la vía ordinaria e impide la expedición de un *mandamus*. Nuestro Código de Enjuiciamiento Civil y la jurisprudencia prohíben la expedición del *mandamus* cuando el peticionario tiene a su alcance otro remedio legal adecuado, pues, su propósito recae en suplir la falta de ellos.³³ El curso de acción correspondiente para los apelados vindicar sus derechos es instar una demanda por la vía ordinaria.

Por otra parte, colegimos que los apelados no cumplieron con su carga probatoria de demostrar la existencia de un deber ministerial. Los apelados alegan que el deber ministerial surge implícitamente de la Ley Núm. 85 de 29 de marzo de 2018, según enmendada, conocida como la "*Ley de Reforma Educativa de Puerto Rico*" (en adelante Ley Núm. 85-2018) y del Reglamento Número 9099 de 29 de mayo de 2019 conocido como *Reglamento de la Oficina de Apelaciones del Sistema de Educación* (en adelante Reglamento). La jurisprudencia establece que el deber ministerial no necesariamente tiene que ser establecido expresamente.³⁴ En tales casos, la cuestión de si el deber surge o no claramente de las disposiciones aplicables esta sujeta a la interpretación judicial.

En el caso de autos, la sentencia del TPI no hace mención alguna sobre la Ley 85-2018 ni del Reglamento. Ante la ausencia de interpretación del TPI y ante nuestro juicio, entendemos que la Ley Núm. 85-2018 y el Reglamento solo facultan al Secretario de Educación a emitir determinaciones finales y que estas podrían ser

³³ *Id.*

³⁴ *Hernández Agosto v. Romero Barceló, supra.*

apeladas a la Oficina de Apelaciones del Sistema de Educación (OASE). La ley no sólo debe autorizar, sino debe exigir la acción requerida.³⁵ Por ende, no se probó el deber ministerial, conforme a derecho.

Por el otro lado, el TPI determinó que el deber ministerial de notificar una determinación final por escrito surge del Art. 5 de la Ley Núm. 56-2019 y de la LPAU, para así cumplir con el debido proceso de ley. Ante una concienzuda lectura del Art. 5 de la Ley Núm. 56-2019, resulta claro y forzoso concluir que el referido artículo meramente faculta al Secretario a adoptar las reglas y reglamentos necesarios para implementar las disposiciones de la misma ley, siendo estas conforme a la LPAU. De la mencionada ley no se puede desprender el deber ministerial de notificar una determinación final por escrito. Tampoco se puede determinar dicho deber ministerial mediante la mera exigencia del cumplimiento con el debido proceso de ley porque la misma generaría una causa de acción que impediría la expedición del recurso de *mandamus*. En esencia, la determinación de la existencia de un deber ministerial no cumple con las exigencias establecidas por el Derecho vigente y la jurisprudencia.

-IV-

Conforme a los fundamentos antes expuestos, *revocamos* la *Sentencia* apelada.

Notifíquese.

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

³⁵ *AMPR v. Srio. Educación, ELA*, pág. 264.

El Juez Sánchez Ramos concurre únicamente por considerar que, bajo los términos del Reglamento Número 9099 de 29 de mayo de 2019, conocido como el *Reglamento de la Oficina de Apelaciones del Sistema de Educación*, los demandantes podían apelar la determinación del Departamento de Educación de no reclutarlos para una plaza regular, ello aun ante la ausencia de una determinación escrita al respecto. La expiración del contrato transitorio, unido al reclutamiento de otros maestros transitorios a plazas regulares, era suficiente para que los maestros demandantes presentaran la apelación correspondiente ante la referida oficina. Por tanto, en las circunstancias de este caso, no se demostró que el Departamento de Educación tuviese el deber ministerial de notificar por escrito su determinación.

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