

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VIII

COLEGIO DE
MAESTROS Y
OFICIALES PLOMEROS
DE PUERTO RICO,
representado por su
Presidente JIMMY
SOLIVAN CARTAGENA

Demandante-Apelante

Vs.

ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO
RICO, DEPARTAMENTO
DE SALUD DE PUERTO
RICO, HON. CARLOS
MELLADO LÓPEZ, en
su carácter oficial como
Secretario de Salud,
representados por el
Secretario de Justicia,
HON. DOMINGO
EMANUELLI
HERNÁNDEZ

Demandados-Apelados

APELACIÓN
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia, Sala de
San Juan

Sala: 904

Caso núm.

SJ2023CV02820

SOBRO:

SOLICITUD DE
MANDAMUS

KLAN202300825

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, el Juez Monge Gómez y el Juez Cruz Hiraldo.

Cruz Hiraldo, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 25 de octubre de 2023.

Comparece ante nos la Parte Apelante, el Colegio de Maestros y Oficiales Plomeros de Puerto Rico, representado por su presidente, Jimmy Solivan Cartagena (en adelante, Parte Apelante) para solicitarnos que se revoque la *Sentencia* emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan, el 9 de agosto de 2023 y notificada en esa misma fecha, en la cual se declara Ha Lugar la *Moción de Desestimación por Falta de Justiciabilidad*.

Examinada la solicitud de autos, la totalidad del expediente y el estado de derecho aplicable ante nuestra consideración,

confirmamos la *Sentencia* mediante los fundamentos que expondremos a continuación.

I

El 18 de julio de 2022 se aprobó la Ley de la Junta Examinadora y del Colegio de Plomeros, Ley Núm. 59-2022, la cual dispone lo siguiente:

El Secretario de Salud, el Colegio, o sus representantes autorizados, estarán encargados de velar por que ninguna persona realice trabajos de plomería o practique dicho oficio en Puerto Rico sin tener la licencia o el certificado correspondiente expedido por la Junta.

*A esos efectos, el Secretario de Salud **nombrará inspectores de plomería** que tendrán como principal encomienda velar por que se cumplan las disposiciones de esta Ley. El Secretario de Salud, en consulta y colaboración con el Colegio y la Junta, **preparará y aprobará un reglamento de inspectores** que deberá contener disposiciones sobre preparación y cualificaciones, selección y nombramiento, remuneración y beneficios, funciones específicas, facultad de imponer multas razonables, remoción del cargo, relación con el Departamento de Salud y con el Colegio y cualquier otro asunto no específicamente dispuesto en esta Ley y que no sea contrario a la misma. 20 LPRA § 972 P (Énfasis Nuestro.)*

Posteriormente, el 1 de noviembre de 2022, el Presidente del Colegio de Maestros y Oficiales Plomeros de Puerto Rico, el Sr. Jimmy Solivan Cartagena, le envió una carta al Secretario de Salud, el Hon. Carlos Mellado López, solicitándole que, de conformidad con el mandato legislativo, nombrara inspectores de plomería y preparara y aprobara el Reglamento de Inspectores. El 1 de diciembre de 2022 y el 24 de enero de 2023 envió dos cartas adicionales. La Parte Apelante no obtuvo respuesta a estas cartas.

Así las cosas, el 29 de marzo de 2023 el Colegio de Maestros y Oficiales Plomeros de Puerto Rico presentó una solicitud de Mandamus, en donde alegó que el Secretario de Salud tiene el deber ministerial de nombrar inspectores de plomería y preparar y aprobar un reglamento de inspectores y que no ha cumplido con dicha obligación a pesar de habersele requerido. El 30 de marzo de 2023,

el Foro Primario ordenó al Secretario de Salud a mostrar causa por la cual no debía dictarse el remedio solicitado.

El 14 de abril de 2023, el Estado Libre Asociado de Puerto Rico (en adelante, ELA), presentó una *Moción de Desestimación por Falta de Justiciabilidad*, en la cual indicó que la solicitud de Mandamus no es justiciable por carecer de madurez y de legitimación activa. También expresó que los dos deberes ministeriales no se tratan de ejercicios sencillos y que requieren tiempo y esfuerzo. Asimismo, el Departamento de Salud enfatizó que la labor se está llevando a cabo, ya que el Programa de Salud Ambiental petitionó a la Oficina de Recursos Humanos la creación de ocho puestos de inspectores plomeros y que se está revisando un borrador del Reglamento.

El 16 de mayo de 2023, la Parte Apelante presentó su *Escrito de Oposición a Moción de Desestimación* en donde alegó que no se ha cumplido con el deber ministerial de nombrar inspectores y crear el Reglamento pues, estar en preparación del borrador no es sinónimo de que esté listo. También manifestaron que la controversia del caso está madura y que les causa un daño real y concreto.

El 1 de junio de 2023, el ELA, presentó el escrito titulado "*Réplica a Escrito de Oposición a Moción de Desestimación*" donde reiteró las alegaciones previamente mencionadas y enunció que adoptar la posición de la parte apelante implicaría sentenciar como incumplido todo deber que requiera un procedimiento administrativo. Agregó que cuando existen acciones que se están llevando a cabo con el fin de cumplir con un deber ministerial, no se está ante un incumplimiento.

Ulteriormente, el 11 de julio de 2023, los Apelantes presentaron el *Escrito Informativo sobre Gestiones de Transacción* en el cual comunicaron que enviaron una carta a la licenciada Lugo Hernández para establecer un calendario de trabajo con fechas

aproximadas para realizar las dos acciones consideradas como deberes ministeriales. Por otra parte, el 13 de julio de 2023, el ELA presentó *Replica a Escrito Informativo* donde notificaron que a finales del mes de junio de 2023 el Lcdo. Albaladejo extendió una invitación para celebrar una reunión entre las partes para llegar a una transacción, pero que antes de contestarle que la oferta fuera hecha por escrito, éste le remitió una oferta transaccional por escrito. Luego de varios días, el 18 de julio de 2023, la Parte Apelante, presentó el *Escrito en Torno a Réplica a Escrito Informativo del ELA*, en la cual expresó que no han presentado ofertas de transacción, que las representaciones legales no han conversado sobre los pormenores del caso y que se comunicaron para explorar una “posible salida negociada del caso”. También aclararon que no han tenido intención de apresurar las gestiones.

Luego de varios tramites procesales, el 9 de agosto de 2023, el Tribunal de Primera Instancia emitió la *Sentencia*. A través de esta *Sentencia*, el Foro Primario reconoció que el Departamento de Salud tiene un deber ministerial de nombrar inspectores de plomería y aprobar y preparar un reglamento de inspectores. Destacó que actualmente no se ha cumplido con dicha obligación. También concluyó que el Colegio de Maestros y Oficiales Plomeros de Puerto Rico posee legitimación activa para incoar este pleito. No obstante, señala que el cumplimiento con el deber ministerial no suele ocurrir de la noche a la mañana. El Foro a quo, entendió que el incumplimiento requiere la falta de realización, es decir, la inacción y que, en el caso presente ante nuestra consideración, se están llevando a cabo actos para cumplir con los deberes ministeriales. Así pues, no expidió el auto de Mandamus y declaró Ha Lugar la *Moción de Desestimación por Falta de Justiciabilidad* presentada por la Parte Apelada.

Inconforme con lo anteriormente resuelto, la Parte Apelante acudió a este Tribunal mediante el recurso de epígrafe, en el que señaló los siguientes errores:

- A. *Erró el Tribunal de Primera Instancia al desestimar la demanda en contra de la política de que la desestimación no es favorecida y que los casos deben resolverse en los méritos a menos que bajo ninguna circunstancia el demandante pueda prevalecer.*
- B. *Erró el Tribunal de Primera Instancia al concluir que al estar “en curso” las acciones para cumplir los deberes impuestos por ley, el demandado no está incumpliendo el mandato legislativo.*
- C. *Erró el Tribunal de Primera Instancia al permitir que una representación del demandado de que “está trabajando” para cumplir, sin ninguna restricción de tiempo, sin horizonte razonable para llegar al resultado final, equivalga a que no hay incumplimiento del demandado. Al así permitirlo, el TPI abusó de su discreción.*

Habiendo comparecido las partes y presentado sus respectivos escritos, damos por perfeccionado el presente recurso y procedemos a exponer el derecho aplicable.

II

A. Moción de Desestimación, Regla 10.2

La Regla 10.2 de Procedimiento Civil permite que un demandado solicite la desestimación de la causa de acción en su contra, antes de contestarla, si de las alegaciones de la demanda surge claramente que alguna de las defensas afirmativas prosperará. 32 LPRA Ap. V, R. 10.2; *Conde Cruz v. Resto Rodríguez et al.*, 205 DPR 1043, 1065 (2020). La Regla provee las siguientes defensas: (1) falta de jurisdicción sobre la materia; (2) falta de jurisdicción sobre la persona; (3) insuficiencia del emplazamiento; (4) insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento; (5) dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio; y (6) dejar de acumular una parte indispensable. Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*.

Al evaluar una moción de desestimación, los tribunales están obligados a tomar como ciertos todos los hechos bien alegados en la demanda y, a su vez, considerarlos de la forma más favorable a la parte demandante. *López García v. López García*, 200 DPR 50, 73 (2018). Esta doctrina solo es aplicable a los hechos que, de su faz, no dan margen a dudas. *First Federal Savings v. Asoc. De Condómines*, 114 DPR 246, 432 (2008). El tribunal también dará por admitidas las inferencias que surjan de los hechos. *Montañez v. Hosp. Metropolitano*, 157 DPR 105 (2002). Las admisiones se tomarán en consideración únicamente para propósitos de resolver la moción de desestimación. *Id.* pág. 103. En consecuencia, el demandado deberá probar que el demandante no tiene derecho a remedio alguno, aun cuando se interprete la demanda de la forma más liberal. *López García, supra.*, pág. 70.

En el caso de *Ashcroft v. Iqbal*, la Corte Suprema de los Estados Unidos explicó que para evaluar si las alegaciones en una demanda son factibles y no meramente especulativas, los tribunales deben llevar a cabo un análisis contextual de dos etapas. *Ashcroft v. Iqbal* 556 US 662, 678 (2009). En la primera etapa se requiere considerar como ciertos los hechos en la demanda con excepción de las alegaciones concluyentes, las conclusiones de derecho y los hechos genéricos. *Id.* La segunda etapa consiste en determinar si con base en las alegaciones bien fundamentadas en la demanda, el demandante ha establecido una reclamación que merece la concesión de un remedio. *Id.* pág. 679. El tribunal decidirá si en vista de todas las circunstancias del caso, el demandante ha presentado una reclamación factible o si la causa de acción debe ser desestimada. *Id.*

B. Mandamus

El auto de mandamus es un recurso altamente privilegiado y discrecional, el cual 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. 32 LPRÁ § 3421. Este recurso no confiere nueva autoridad y la parte a quien obliga deberá tener la facultad para poder cumplirlo. *Id.*

El mecanismo procesal de mandamus procede únicamente para exigir el cumplimiento de un deber impuesto por la ley, es decir, un deber considerado como “ministerial” y que, como tal, no admite discreción en su ejercicio, sino que es mandatorio e imperativo. *Aponte Rosario et al. v. Pres. CEE II*, 205 DPR 400, 428 (2020); *AMPR v. Srio. Educación, ELA*, 178 DPR 253, 263 (2010). El requisito esencial para emitir el recurso de mandamus radica en la existencia de una obligación específica que debe ser cumplida. *AMPR v. Srio. Educación, ELA, supra.* Así pues, no se trata de una mera instrucción o mandato para realizar una acción.

Por el contrario, cuando la acción depende de la discreción o juicio del funcionario, el deber no se considera ministerial y por consiguiente, no procede la solicitud de mandamus. *AMPR v. Srio. Educación, ELA, supra.*, pág. 264. Del deber no surgir expresamente de la ley, el tribunal interpretará el estatuto y emitirá su determinación final basándose en los principios de hermenéutica. *Hernández Agosto v. Romero Barceló*, 112 DPR 407, 418 (1982).

El recurso de mandamus procede contra funcionarios públicos, agencias, juntas o tribunales inferiores del sistema judicial, siempre y cuando estos estén obligados a ejecutar un acto por mandato de ley. 32 LPRÁ § 3422. Toda persona afectada por el incumplimiento de un deber ministerial podrá solicitar la

expedición del auto de mandamus. *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto del Rey, Inc.* 155 DPR 906 921 (2001). La expedición de este mecanismo procesal descansa en la sana discreción del foro judicial. *AMPR v. Srio. Educación, ELA, supra.*, pág. 266. Resulta relevante destacar que, no será posible expedir el auto de mandamus cuando existe un recurso apropiado y eficiente en el curso ordinario de la ley. 32 LPRA § 3423.

Además, al solicitar que un tribunal emita el auto de mandamus, es necesario tener en cuenta el potencial efecto que esto podría tener sobre los intereses públicos involucrados, pues se debe evitar una intromisión indebida en los procedimientos del poder ejecutivo. *AMPR v. Srio. Educación, ELA, supra.*, pág. 268.

Por último, la Regla 54 de Procedimiento Civil regula lo concerniente al procedimiento para expedir el recurso de *mandamus*. Esta regla dispone lo siguiente:

El auto de mandamus, tanto perentorio como alternativo, podrá obtenerse presentando una solicitud jurada al efecto. Cuando se solicite dicho remedio y el derecho a exigir la inmediata ejecución de un acto sea evidente y aparezca que no se podrá dar ninguna excusa para no ejecutarlo, el tribunal podrá ordenar perentoriamente la concesión del remedio; de otro modo, ordenará que se presente una contestación. Reglas de Procedimiento Civil de Puerto Rico 86 tan pronto sea conveniente, el tribunal celebrará una vista, recibiendo prueba, si es necesario, y dictará su decisión prontamente. Se obtendrá el cumplimiento de las órdenes dictadas por el tribunal del mismo modo en que se exige el cumplimiento de cualquier otra orden. 32 LPRA Ap. V, R. 54.

C. Legitimación Activa

Cuando una parte cuestiona una acción del gobierno, la evaluación para determinar si el peticionario es la parte apropiada para presentar la reclamación se lleva a cabo en el contexto de la doctrina de la legitimación activa. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA*, 190 DPR 122, 131(2014). El propósito de la doctrina de legitimación activa es que el tribunal se asegure que, en cada acción que se le

presente, el demandante posee un interés legítimo, que defiende su causa con determinación y que todos los asuntos relevantes sean sometidos a la consideración de la corte. *Id.* pág. 132. Se requiere legitimación activa para ser demandante y pasiva para ser demandado. *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center*, 124 DPR 559, 563 (1989).

Una parte tiene legitimación activa o standing cuando el demandante ha sufrido un daño claro y palpable; ese daño es inmediato, preciso, no abstracto ni hipotético. *Muns. Aguada y Aguadilla v. JCA, supra.*, pág. 135. También debe existir una relación causal entre la acción que se ejecuta y el daño alegado. *Id.* pág.132. La causa de acción debe surgir al amparo de la Constitución o de alguna ley. *Id.* Así pues, nuestro ordenamiento requiere que exista una controversia genuina y viva, en la cual estén presentes intereses opuestos y que, al ser resuelta, impacte las relaciones jurídicas de los litigantes. *ELA v. Aguayo*, 80 DPR 552, 562 (1958).

La determinación de si una parte tiene legitimación activa no es un ejercicio automático. *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center, supra.*, pág. 567. “Cuando se cuestiona la legitimación de una parte al contestar la demanda, debemos asumir que las alegaciones son ciertas y evaluar su causa de acción de la manera más favorable para el demandante”. *Id.* Los requisitos de legitimación activa se interpretan de manera flexible y liberal con el propósito de proveer un acceso adecuado a todo litigante con un reclamo que puede ser atendido debidamente por el foro judicial. *García Oyola v. J.C.A.*, 142 DPR 532, 539 (1997); *Col. Ópticos de P.R. v. Vani Visual Center, supra.*, pág. 564.

III

En el presente caso, la Parte Apelante nos solicita que revoquemos la determinación del Tribunal de Primera Instancia en la que declara Ha Lugar la *Moción de Desestimación por Falta de Justiciabilidad*.

Los errores “A” y “B” están estrechamente relacionados, por lo tanto, se abordarán de manera conjunta en la discusión. Los Apelantes señalan como error que el Foro Primario desestimó la demanda en contra de la política establecida de que la desestimación no es favorecida y que los casos deben resolverse en los méritos. También indican que el Tribunal de Primera Instancia abusó de su discreción al concluir que por el hecho de que las acciones estén en curso, la parte apelada no está incumpliendo con el mandato legislativo. No le asiste la razón. Veamos por qué.

Según las Reglas de Procedimiento Civil, *supra*, una parte puede solicitar la desestimación de la causa de acción cuando el demandante deja de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio. 32 LPRA Ap. V, R. 10.2. Asimismo, el demandado debe probar que el demandante no tiene derecho a ningún tipo de reparación. *López García, supra.*, pág. 70. Surge del expediente de nuestro caso que el Colegio de Maestros y Oficiales Plomeros de Puerto Rico le solicitó al Departamento de Salud que nombrara inspectores de plomería y que prepara un Reglamento para Inspectores. El Colegio alega que la Parte Apelada no ha cumplido con su deber ministerial de realizar estas dos acciones. No obstante, el Departamento de Salud sometió dos certificaciones donde afirma que se encuentra en el trámite de la identificación de fondos para el nombramiento de los puestos y en el proceso de redacción del Borrador de Reglamento de Inspectores de Plomeros. Por lo tanto, en la situación actual no se le puede otorgar una solución a los Apelantes, pues el Departamento de Salud está

cumpliendo con sus responsabilidades, que reconocemos requieren tiempo y dedicación. Así pues, actuó correctamente el Foro a quo al desestimar la demanda.

Es crucial destacar que para lograr el cumplimiento de este mandato legislativo es necesario llevar a cabo una serie de procedimientos. La elaboración del reglamento implica la incorporación de regulaciones acerca de la capacitación y competencia de los inspectores, sus funciones específicas, el nombramiento, remuneración, beneficios, las facultades para imponer sanciones, destituciones de los cargos y la relación entre el Departamento de Salud y el Colegio de Plomeros de Maestros y Oficiales Plomeros. A su vez, estas disposiciones deberán cumplir con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico. Ley Núm. 38-2017. Debido a que el proceso está en marcha, no podemos concluir que el Departamento de Salud está violando su deber. Estamos de acuerdo con el Foro Primario de que la falta de cumplimiento implica la ausencia de ejecución y, en el caso ante nuestra consideración, se están tomando las medidas adecuadas para cumplir con sus obligaciones.

Por otro lado, la Parte Apelante alega que el Foro Primario erró al decidir que el Departamento de Salud está cumpliendo sin que exista alguna restricción de tiempo para llegar al resultado final.

La Ley de la Junta Examinadora y del Colegio de Plomeros, *supra*, no establece un término para que el Departamento de Salud lleve a cabo las acciones prescritas por ley. La Parte Apelante alega que la ausencia del plazo por parte del legislador fue un error inadvertido, mientras que la Parte Apelada afirma que la intención del legislador era claramente no imponer un límite de tiempo. Reconocemos que el nombramiento de puestos y el Reglamento son necesarios para regular la práctica de plomería y para la obtención de ingresos por parte del Colegio. Sin embargo, la creación de este

Reglamento está influenciado por diversos factores y el tiempo involucrado puede variar. Por lo tanto, imponer un plazo al Departamento de Salud, sería una intromisión indebida con las prerrogativas del Poder Ejecutivo.

IV.

Por los fundamentos antes esbozados, los que hacemos formar parte de este dictamen, confirmamos la Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan.

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