

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL IV

JOSÉ A. ROSARIO
MELÉNDEZ

Apelante

v.

OFICINA DEL PANEL
SOBRE EL FISCAL
ESPECIAL
INDEPENDIENTE Y OTROS

Apelado

KLAN201601808

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

Civil núm.:
SJ2016CV00326

Sobre:
Interdicto
Preliminar y
Permanente

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, la Jueza Cintrón Cintrón, la Jueza Rivera Marchand y el Juez Sánchez Ramos. La Jueza Rivera Marchand, no interviene.

Sánchez Ramos, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de diciembre de 2016.

Un alcalde fue suspendido de empleo por la entidad que lo investigaba, por objetar unas solicitudes de información y documentos cursadas por dicha entidad como parte de la referida investigación. Por considerar que dicha suspensión es revisable ante este Tribunal mediante el correspondiente y oportuno recurso de revisión judicial, concluimos que actuó correctamente el Tribunal de Primera Instancia (el “TPI”) al desestimar la acción de referencia.

I.

Aparentemente, a raíz de unas querellas (las “Querellas”), y presumiblemente de conformidad con lo dispuesto por ley al respecto, la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (el “Panel”), a través de la recién creada “Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario” (la “Unidad”), inició una investigación (la “Investigación”) en contra del Alcalde de Cataño, Hon. José A. Rosario Meléndez (el “Alcalde”).

Como parte de la Investigación, la Unidad le requirió al Alcalde, en conexión con cada una de las Querellas, que produjera cierta información y documentos (la “Producción Solicitada”). El Alcalde objetó la Producción Solicitada (la “Objeción”), sobre la base de que, supuestamente, el funcionario quien la cursó a nombre de la Unidad, carecía de autoridad para emitirla. En apoyo a lo planteado, el Alcalde citó las disposiciones del Reglamento de la Unidad, Reglamento Núm. 8194 de 10 de mayo de 2012 (el “Reglamento”).

Mediante una Resolución emitida y notificada el 30 de noviembre de 2016 (la “Resolución”), el Panel concluyó que la Objeción debía ser denegada y concluyó que el incumplimiento del Alcalde con la Producción Solicitada constituye “negligencia y abandono inexcusable”. Mediante la Resolución, el Panel le impuso al Alcalde una “suspensión sumaria de empleo por el término de diez (10) días laborables a cumplirse de forma inmediata”, es decir, a partir del 1 de diciembre de 2016 (la “Suspensión”). La Resolución también ordenó al Alcalde mostrar causa, antes del 7 de diciembre de 2016, por la cual “no debamos ordenar que dicha suspensión sumaria de empleo conlleve igualmente la suspensión del salario por el término de los 10 días antes indicados”.

La Resolución apercibe al Alcalde que, de estar inconforme con la Suspensión, podría solicitar una vista, en 5 días laborables, ante un Oficial Examinador de la Unidad, quien rendiría un informe al respecto al Panel. **Se dispuso que, de no solicitarse la vista en el referido término, la “decisión del Panel se convertirá en final”** (énfasis suplido). A su vez, el Panel le advirtió al Alcalde que, **“notificada la decisión final del Panel”, el Alcalde “podrá presentar un recurso ... ante el Tribunal de Apelaciones dentro de un plazo de 10 días...”**. No consta del

récord, ni las partes nos han indicado, que el Alcalde hubiese solicitado la referida vista, ni que de algún otro modo haya solicitado al Panel la reconsideración de la Suspensión.

El 1 de diciembre de 2016, el Alcalde presentó ante el TPI la acción de referencia (la “Demanda”) contra el Panel. Solicitó que se emitiera un *injunction*, así como una sentencia declaratoria a los efectos de que la Suspensión no es válida. El 6 de diciembre de 2016, el Panel solicitó al TPI que desestimara la Demanda; argumentó, en esencia, que, ante la existencia de un “remedio eficaz, completo y adecuado en ley” (solicitud de vista administrativa, o recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones), el TPI no tenía jurisdicción para considerar la Demanda.

El 7 de diciembre, el Panel reiteró, ante el TPI, su solicitud de desestimación, planteando, una vez más, que el Alcalde “tiene a su disposición el recurso de **revisión judicial, ante el Tribunal de Apelaciones**” (énfasis en original). El Panel informó, además, que el Alcalde había presentado ante la Unidad un escrito para “mostrar causa” en conexión con la anunciada intención del Panel de suspender de sueldo al Alcalde. El Alcalde se opuso a la desestimación solicitada; argumentó que carecía de remedio ante el Tribunal de Apelaciones porque la Resolución es interlocutoria y, como tal, no es susceptible de ser revisada por dicho foro mediante un recurso de revisión judicial.

El 8 de diciembre, el TPI emitió y notificó una sentencia (la “Sentencia”), mediante la cual desestimó la Demanda. Razonó el TPI que no procedía el *injunction* solicitado porque el Alcalde tiene a su disposición otros procesos, tanto dentro de la Unidad y el Panel, como ante este Tribunal, para impugnar la Suspensión; en cuanto a la solicitud de sentencia declaratoria, desestimó la misma sin perjuicio.

El 9 de diciembre de 2016, el Alcalde presentó el recurso de referencia, mediante el cual apela la Sentencia. Argumenta que el TPI sí tenía jurisdicción para considerar la Demanda, pues el Panel actuó sin jurisdicción, o de forma *ultra vires*, al suspenderlo porque (i) la ley no autoriza a dicha agencia a suspender un alcalde por objetar un requerimiento de documentos cursado por la Unidad o el Panel, y (ii) el mecanismo sumario utilizado por el Panel viola sus derechos constitucionales y es contrario a lo dispuesto por ley. A su vez, el Alcalde solicitó que, en auxilio de nuestra jurisdicción, paralicemos los efectos de la Suspensión.

Por su parte, ese mismo día (9 de diciembre de 2016), el Panel presentó un escrito de oposición a lo solicitado por el Alcalde. Mediante el mismo, acompañó el escrito de mostrar causa presentado ante el Panel por el Alcalde el 7 de diciembre de 2016, en el cual el Alcalde argumenta que el Panel no tiene “autoridad para suspenderle el sueldo” en las presentes circunstancias. Además, hizo referencia a una Resolución del Panel, a raíz de dicho escrito, mediante la cual se designó a la Lcda. Lourdes Velázquez Cajigas como Oficial Examinadora, con el fin de atender los planteamientos del Alcalde en cuanto a la procedencia de la suspensión de sueldo así como para considerar los “méritos” de la Resolución. El Panel también acompañó una Orden de la referida Oficial Examinadora, señalando vista al respecto para el 12 de diciembre de 2016. En los méritos, el Panel reprodujo los argumentos que había presentado ante el TPI, incluyendo que el Alcalde “tiene a su disposición el recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones” (véase pág. 17 de la referida oposición).

II.

La Ley Núm. 2 del 23 de febrero de 1988, según enmendada, 3 LPRA 99h y ss. (la “Ley del FEI”), permite al Panel, en determinadas circunstancias, suspender o destituir a un alcalde.

Véase 3 LPRA 99t-1. En general, el Panel puede así actuar: (i) “cuando se ha encontrado causa para arresto” por ciertos tipos de delitos, (ii) “cuando recaiga ... una convicción” por ciertos delitos y (iii) cuando el Panel, luego de la “investigación realizada”, “determina que en efecto el alcalde o alcaldesa incurrió en conducta inmoral, actos ilegales que impliquen abandono inexcusable, [o] negligencia inexcusable que resulte lesiva a los mejores intereses públicos en el desempeño de sus funciones”. *Íd.*

En cada caso en que la Ley del FEI autoriza al Panel a suspender o destituir un alcalde, expresamente se dispone que el alcalde “podrá solicitar la revisión de dicha determinación ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término no mayor de diez (10) días laborables”, y se dispone un proceso expedito bajo el cual este Tribunal deberá notificar su determinación antes de 20 días luego de presentarse el escrito de réplica del Panel. 3 LPRA 99t-1.

A pesar del claro texto legislativo, el Reglamento (artículo 52(a)) pretende permitir al Panel que suspenda de forma “sumaria” a un alcalde, como “medida cautelar”, cuando se determina que la “conducta observada resulta lesiva a la imagen o afecta el interés público”, “mientras se conducen los procedimientos adjudicativos” ante la Unidad.¹ En cuanto a esta suspensión sumaria, el Reglamento (artículos 58 y 62) dispone que la misma será considerada una “determinación final”, de la cual “podrá presentarse recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones” en el término de 10 días laborables.

Así pues, concluimos que, según claramente dispuesto por la Ley del FEI, así como por el Reglamento, y según admite el Panel del FEI, **el Alcalde tiene aquí disponible el recurso de revisión judicial, ante este Tribunal, para impugnar la Suspensión.**

¹ Destacamos que la Ley del FEI no contempla la suspensión o destitución de un alcalde como “medida cautelar”, de forma “sumaria”, previo a la conclusión de una investigación por la Unidad, y sin la previa presentación de cargos de naturaleza penal. 3 LPRA 99t-1.

Partiendo de la premisa de que la Suspensión se notificó el 30 de noviembre de 2016, según surge del récord ante nosotros, dicho recurso vencería el 14 de diciembre de 2016. Por tal razón, actuó correctamente el TPI al desestimar la Demanda, pues el asunto que le fue planteado pertenece, propiamente, a la jurisdicción de este Tribunal a través del referido recurso de revisión. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 34-35 (2004).

En efecto, la Ley del FEI es clara a los fines de disponer un mecanismo de revisión expedito ante este Tribunal para cada instancia en que el Panel suspenda o destituya un alcalde o alcaldesa. 3 LPRA 99t-1. Esta determinación legislativa tiene sentido, pues es materia altamente delicada y sensitiva la suspensión (aunque sea de empleo solamente) de un alcalde, funcionario electo por el municipio correspondiente para ejercer unas importantes funciones públicas, más todavía cuando quien ejerce dicho poder no responde democráticamente por sus acciones. Por tanto, el legislador dispuso (aparte de otras salvaguardas no pertinentes aquí) que este tipo de acción (la suspensión de un alcalde) siempre será inmediatamente revisable ante este Tribunal a través del proceso expedito incorporado en la Ley del FEI. 3 LPRA 99t-1.

El Panel parece sugerir, aunque sin decirlo directamente o explícitamente, que la Suspensión no es todavía revisable ante este Tribunal, porque se instrumentó a través de una Resolución “interlocutoria”, haciendo referencia a que hay trámites pendientes ante el Panel relacionados con la posible suspensión de empleo del Alcalde (así como con la investigación de las Querellas). No estamos de acuerdo.

En primer lugar, por explícita y clarísima disposición de la Ley del FEI, y como explicamos arriba, una suspensión de un alcalde siempre es revisable inmediatamente ante este foro.

Adviértase, por ejemplo, que aquí la Suspensión comenzó a surtir efectos el 1 de diciembre de 2016 y culminará esta semana. Es insostenible concluir que la misma no puede ser impugnada sino hasta algún momento en el futuro, cuando la Suspensión haya surtido todo su efecto, simplemente por el hecho de que haya otros trámites pendientes ante el Panel que no inciden sobre la Suspensión decretada ni sobre su finalidad.

En segundo lugar, la realidad es que, propiamente, los trámites pendientes ante el Panel no tienen nada que ver con la Suspensión, pues tratan únicamente de (i) la posible suspensión de sueldo del Alcalde y (ii) la resolución final de las Querellas.² Por tanto, la Suspensión es final a los fines de la revisión judicial dispuesta explícitamente por la Ley del FEI. Incluso, si el Panel suspendiese de sueldo al Alcalde, ello conllevaría una actuación adicional de suspensión que también podría ser objeto, oportunamente, de otro recurso de revisión judicial ante este Tribunal.

En tercer lugar, el propio Reglamento (artículos 58 y 62) dispone que una suspensión, aunque sea sumaria y como “medida cautelar” y, por tanto, de naturaleza “interlocutoria” en el sentido de que quedarían trámites pendientes ante la Unidad y el Panel, será considerada una “determinación final” de la cual “podrá presentarse recurso de revisión ante el Tribunal de Apelaciones” en el término de 10 días laborables.

Somos conscientes de que un panel hermano de este Tribunal llegó a otra conclusión en un caso parecido. Véase Sentencia, 29 de abril de 2015, *Arlequín Vélez v. Panel*, KLRA201500339. No obstante, por las razones que hemos

² Se advierte que el Panel, al referir a la Oficial Examinadora lo relacionado con la posible suspensión de empleo del Alcalde, también hizo referencia a la Resolución. No hemos encontrado apoyo estatutario o reglamentario para que el Panel re-visite la Resolución, dado que el Alcalde no solicitó vista al respecto en el término provisto por el Panel, ni solicitó reconsideración de la misma, por lo cual dicha decisión advino “final”, aunque no firme.

consignado, no consideramos persuasivo el razonamiento de dicha opinión. Aunque la norma general es que una decisión administrativa “interlocutoria” no es revisable ante este Tribunal por vía del recurso de revisión judicial, esta norma tiene excepciones. **Aquí, según explicado arriba, es la propia Ley del FEI la que explícitamente dispone que una suspensión de un alcalde siempre es revisable, lo cual está también contemplado en el Reglamento.**³

En fin, concluimos que el Alcalde tiene disponible el recurso de revisión judicial ante este Tribunal para presentar sus planteamientos, los cuales consisten, en resumen, en que no es válida la Suspensión.⁴

III.

Por los fundamentos expresados, se confirma la sentencia apelada.

Adelántese la notificación por fax o por correo electrónico, además de notificar por la vía ordinaria.

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

La Jueza Cintrón Cintrón concurre con la parte dispositiva de la decisión de la mayoría del panel. Sin embargo, discrepa de

³ Incluso, aun fuera del contexto de la Ley del FEI, una decisión administrativa interlocutoria, a modo de excepción, es revisable inmediatamente cuando se trata, en lo aquí pertinente, de un caso claro de ausencia de jurisdicción por la agencia que la emite. *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 39 8(2004); *Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Anneris Elías*, 144 DPR 483 (1997). Aquí se alega que la Suspensión, por razones sustantivas y procesales, constituyó un acto *ultra vires* del Panel del FEI.

⁴ En específico, argumentó el Alcalde que el haber presentado la Objeción (meritoria o no) no es, por su naturaleza, el tipo de conducta contemplada por la Ley del FEI como causal para suspensión o destitución y, de todas formas, que el Panel estaba obligado, estatutariamente y constitucionalmente, a conducir un proceso investigativo completo, con ciertas garantías procesales mínimas, antes de imponer una suspensión. Adviértase, por ejemplo, que el Reglamento (artículo 9) autoriza al Panel a recurrir al tribunal para “hacer cumplir sus órdenes, resoluciones, validar su autoridad o solicitar cualquier remedio que proceda en derecho para cumplir” con sus deberes. El Reglamento (artículo 29) también contempla ciertas consecuencias para casos en que la parte no someta información solicitada por la Unidad (desestimación de querrela, eliminación de alegaciones o acudir al tribunal). Finalmente, en este contexto, la Ley del FEI requiere que la suspensión o destitución esté precedida por una “investigación realizada” por la Unidad. 3 LPRA 99t-1(c).

los fundamentos utilizados para sustentar la decisión arribada por ser estos inconsecuentes a la controversia que teníamos ante nuestra consideración. Como vimos, el único planteamiento ante este foro apelativo era si el Tribunal de Primera Instancia tenía jurisdicción para dilucidar, por virtud de un *injunction*, la corrección de la determinación que el Panel Sobre El Fiscal Especial Independiente emitió en contra del señor José A. Rosario Meléndez. Consecuentemente, sobre ello era que debían ir dirigidas nuestras expresiones, más sin embargo, entiendo que las mismas extralimitaron la autoridad que poseíamos.

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones