

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

OFICINA DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL

Recurrida

v.

MELVIN COLÓN BONET

Recurrente

KLRA201501329

*REVISIÓN
ADMINISTRATIVA*
procedente de la
Oficina Ética
Gubernamental

Caso Núm.
15-25

SOBRE:
Violación a los
Artículos 4.2(b), (o),
(q) y (s) Ley de
Ética
Gubernamental, Ley
Núm. 1 del 3 de
enero de 2012,
según enmendada

Panel integrado por su presidente, el Juez Vizcarrondo Irizarry, la Juez Colom García y el Juez Steidel Figueroa

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 29 de febrero de 2016.

El señor Melvin Colón Bonet presentó ante nosotros una *Moción Urgente en Auxilio de Jurisdicción*¹ y un *Recurso de Revisión Judicial*. En tales escritos solicitó la paralización y revocación de una determinación emitida por la Oficial Examinadora de la Oficina de Ética Gubernamental (OEG) que denegó la solicitud que hizo el señor Colón Bonet para la paralización del procedimiento de una querrela presentada en su contra; y de una determinación en la que denegó la apelación presentada por el señor Colón Bonet ante la Oficina de Ética Gubernamental.

¹ Atendido el auxilio de jurisdicción, mediante una Resolución emitida el 17 de febrero de 2016, ordenamos la paralización de los procedimientos administrativos hasta tanto dispusiéramos de la revisión administrativa presentada.

Examinados los recursos presentados, con el beneficio de la comparecencia de la Oficina de Ética Gubernamental y por los fundamentos que exponemos a continuación, REVOCAMOS la determinación de la OEG.

I

La Oficina de Ética Gubernamental presentó una querrela en contra del señor Colón Bonet a la vez que realiza una investigación criminal por la Oficina de Fiscal Especial Independiente (FEI) con miras a determinar si existe una base para radicarle cargos criminales a este por los mismos hechos. Ante tal escenario, el señor Colón Bonet presentó una *Moción Solicitando Paralización de Proceso Administrativo*. Solicitó la paralización de los trámites administrativos con relación a la querrela hasta que se culminara el trámite criminal en su contra. Adujo que en la medida en que el trámite administrativo procura que él se exprese y que fije una posición en cuanto a los hechos que se alegan en la querrela, se afecta su derecho a la no autoincriminación y además, incide con su prerrogativa constitucional al inhabilitar su defensa en el proceso criminal e interfiere con su derecho a que el Estado pruebe más allá de duda razonable su culpabilidad, a confrontar prueba, entre otras defensas. La Oficial Examinadora denegó la solicitud de paralización.

El señor Colón Bonet apeló ante la Directora Ejecutiva de la OEG y la misma Oficial Examinadora, en representación de la Directora, emitió una orden que denegó la apelación presentada, se reafirmó en rechazar la paralización y le concedió 15 días al señor Colón Bonet para contestar la querrela presentada.

Inconforme con tal determinación, acude ante nos el señor Colón Bonet mediante moción en auxilio de jurisdicción y

revisión judicial, solicita la revisión de ambas denegatorias. Emitida una resolución por nosotros a los efectos de que la parte recurrida mostrara causa por la cual no debíamos conceder los remedios allí solicitados, la OEG compareció mediante *Oposición a Recurso de Revisión Judicial y a Moción Urgente en Auxilio de Jurisdicción*. Sostuvo que no teníamos jurisdicción para atender la orden administrativa sobre la solicitud de paralización de los procedimientos en el proceso administrativo por lo que solicitó la desestimación del recurso. En cuanto a los méritos de la controversia planteada, señaló que el señor Colón Bonet conocía que, en efecto, se estaba llevando una investigación criminal en su contra y ello le permitía determinar la estrategia a seguir en el caso criminal y decidir sobre los remedios a solicitar al foro judicial; que la mera alegación de que se viole el derecho a la autoincriminación no es suficiente para paralizar el procedimiento administrativo; y que la OEG no había intervenido con los derechos constitucionales del señor Colón Bonet.

II

A. La revisión del Tribunal de Apelaciones en procedimientos administrativos

Conforme el Art. 4.006 de la Ley de la Judicatura, 4 L.P.R.A. sec. 24(y), el Tribunal de Apelaciones tiene competencia para atender, mediante recurso de revisión judicial que se acogerá como cuestión de derecho, de las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos y agencias administrativas. A estos efectos, la Regla 57 del Tribunal de Apelaciones regula el recurso de revisión judicial. En lo que respecta a la revisión de las decisiones administrativas, las disposiciones de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, Secc. 4.2, 3 L.P.R.A. sec. 2171, establecen que la

revisión administrativa ante el Tribunal de Apelaciones se hará, respecto a las órdenes o resoluciones finales, luego de que el recurrente agote los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente. Así el ordenamiento jurídico ha establecido que la limitación impuesta por la Asamblea Legislativa sobre la revisión judicial de las decisiones finales de la agencia tiene el propósito de asegurar que la intervención judicial se realice después de que se concluya el trámite administrativo y se adjudiquen todas las controversias pendientes ante la agencia y evitar una intromisión indebida y a destiempo en el trámite administrativo por parte de los tribunales. Comisionado de Seguros v. Universal, 167 D.P.R. 21 (2006). A estos efectos para que una decisión administrativa pueda ser considerada final: la actuación de la agencia debe representar la culminación del proceso decisorio y debe determinar todos los derechos y obligaciones de las partes. *Id.*

En resumen, es norma reiterada que una orden emitida por una agencia es revisable por el Tribunal de Apelaciones cuando: la parte afectada adversamente por la orden haya agotado los remedios administrativos que provee la agencia para ello; y cuando la resolución que se revisa es final y no interlocutoria. Depto. Educ. v. Sindicato Puertorriqueño, 168 D.P.R. 527 (2006). Ahora bien, la LPAU admite, de manera excepcional, que el tribunal atienda un recurso de revisión aunque el recurrente no haya agotado todos los remedios administrativos ante la agencia, en ciertas circunstancias. La LPAU dispone, en su Sec. 4.3, que el tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos: (i) en el caso de que dicho remedio sea inadecuado; (ii) cuando el requerir su agotamiento resultare

en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios (iii) cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales , que amerite pronta reivindicación; (iv) cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva de los procedimientos; (v) cuando sea un claro caso de falta de jurisdicción de la agencia, o (vi) cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa. 3 L.P.R.A sec. 2173. Conforme a ello nuestro Tribunal Supremo ha reconocido que el requerimiento jurisdiccional de agotar remedios administrativos, previo a acudir al tribunal, puede ser preterido si se configura alguna de las excepciones que así lo justifican. Igartúa de la Rosa v. A.D.T. 147 DPR 318, 331 (1998). A tono con esto el Tribunal Supremo indicó que se puede prescindir del requisito de agotar el recurso administrativo en casos en que se muestre que: "(1) la acción administrativa ha de causar un daño inminente material, sustancial, y no teórico o especulativo, en que el balance de conveniencias entre los daños que pueden ocasionarse y la norma en cuestión justifican una desviación de ésta; (2) el recurso administrativo constituye una gestión inútil, inefectiva y que no ofrece proveer un remedio adecuado". Vda. de Iturregui v. E.L.A., 99 D.P.R. 488, 491 (1970).

Nuestro más alto foro judicial ha reconocido que tanto la doctrina sobre la finalidad de las resoluciones administrativas como la de agotar remedios administrativos permiten que los tribunales discrecionalmente se abstengan de revisar una actuación de una agencia hasta tanto esta haya tenido la oportunidad de considerar todos los aspectos de la controversia y su decisión refleje la posición final de la persona o de la junta

que dirige la entidad. Procuradora Paciente v. MCS, 163 DPR 21 (2004); Junta Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Anneris Elías, 144 D.P.R. 483 (1997). De igual manera ha expresado que a pesar de que tales doctrinas son distinguibles entre sí, su alcance es análogo y de ordinario tienen las mismas excepciones. *Id.* Conforme a ellas el Tribunal Supremo ha reconocido que se puede preterir el cauce administrativo cuando: se demuestre que la acción administrativa ha de causar un daño inminente, material, sustancial y no teórico o especulativo que en el balance de conveniencias entre los daños que puedan ocasionarse y la norma en cuestión justifican una desviación de estas; el curso administrativo constituye una gestión inútil, inefectiva y no ofrece proveer un remedio adecuado; la agencia claramente no tiene jurisdicción y la posposición conlleva un daño irreparable al afectado; o el asunto es estrictamente de derecho que no requiere unos conocimientos especiales de una agencia administrativa. Examinadora de Tecnólogos Médicos v. Anneris Elías, *supra*, pág. 491; Rivera v. E.L.A., 121 DPR 582, 596 (1988); Vélez Ramírez v. Romero Barceló, 112 DPR 716, 723 (1982).

En resumen se puede exceptuar el cauce administrativo provisto cuando: lo presentado es una cuestión de derecho que no requiere el ejercicio de discreción administrativa, hay una violación a los derechos civiles, el remedio administrativo es inútil e inadecuado, existe peligro de daño inminente o hay una clara ausencia de jurisdicción. Colón v. Méndez, 130 DPR 433, 444 (1992).

A tono con el resumen legal antes expuesto entendemos en este caso particular donde se alegan unas violaciones de los derechos constitucionales que resultarían en un daño irreparable

como serían unas admisiones sobre los mismos hechos por los que se están investigando criminalmente, están presentes las circunstancias excepcionales y particulares que nos permiten posponer el trámite administrativo y atender el recurso. Se trata de una cuestión que afecta un derecho fundamental del recurrente y el daño que la actuación administrativa le produciría sería inmediato e irreparable, toda vez que interfiere con su derecho a la no autoincriminación e impide que pueda defenderse de manera justa en un proceso criminal. Por lo que declaramos *no ha lugar* a la solicitud de desestimación presentada por la Oficina de Ética Gubernamental y procedemos a revisar las determinaciones recurridas.

B. La doctrina jurisprudencial sobre la "litigación paralela"

En ELA v. Casta, 162 DPR 1 (2004), el Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de evaluar si una persona sujeta a un procedimiento civil tenía derecho a conocer si se había iniciado un proceso de investigación criminal en su contra por los mismos hechos que se alegaban en el caso civil, ello antes de terminar el descubrimiento de prueba en el procedimiento civil. En dicho caso, el Tribunal Supremo no limitó su análisis de la controversia a un asunto de la pertinencia del descubrimiento de prueba, sino que examinó el caso como uno de "litigación paralela", esto es, sobre la manera en que la persona enfrentaría dos procedimientos adversos en su contra, uno civil y uno criminal, al mismo tiempo. En lo que atiene a este aspecto abundó:

Como cuestión de hecho, en la mayoría de los casos en que un demandado decide permanecer en silencio, éste sufre inmediatamente un aumento en el riesgo de obtener una sentencia adversa. Es por ello que muchas veces los demandados, en su afán por defenderse en el caso civil, deciden "hablar" olvidando así el derecho a no autoincriminarse que, como sabemos, también les cobija en la litigación civil.

En otras ocasiones los demandados prefieren "sacrificar" el caso civil e invocar su derecho a no autoincriminarse, a sabiendas de que en los casos civiles los litigantes no están exentos de las inferencias adversas asociadas con este derecho.

.....

Como vemos, no se trata de que en el caso civil el acusado no pueda permanecer en silencio, haciendo uso del derecho que le reconoce la Constitución a no autoincriminarse, sino de que al enfrentarse a la disyuntiva de ganar o perder el caso civil, el demandado se ve en la obligación de defenderse, lo cual podría considerarse como una abdicación involuntaria a su derecho constitucional. También se ha entendido que este tipo de "proceso paralelo" podría menoscabar el carácter adversativo del proceso criminal en la medida en que el Estado adquiere evidencia que fue presentada por el acusado en un caso o procedimiento de naturaleza civil.

E.L.A. v. Casta, *supra*, págs. 17-18.

El hecho de que el Estado inicie estos "procesos paralelos" en contra de una misma persona no debe considerarse, por sí solo, como una actuación inherentemente inconstitucional. E.L.A. v. Casta, *supra*. Ahora bien, si se demuestra que en estos "procesos paralelos" hay unas circunstancias especiales² que sugieren la existencia de prejuicio indebido, mala fe, tácticas gubernamentales maliciosas o interferencia con los derechos constitucionales, entonces estos procesos podrían ser considerados impropios o inconstitucionales. E.L.A. v. Casta, *supra*

Una vez se identifica este tipo de litigación, se dispone sobre unos mecanismos procesales que sirven para proteger la constitucionalidad de tales procesos. A estos efectos, nuestro más alto foro judicial explica que:

Con el propósito de evitar las posibles consecuencias adversas que pueden suscitarse en este tipo de litigación, los tribunales -a solicitud de las partes-

² En el caso de ELA v Casta, *supra*, el Tribunal Supremo hace referencia al caso del Tribunal Supremo de los Estados Unidos, United States v. Kordel, 397 US 1(1970); en el cual se consideró como una de estas "circunstancias especiales" el que se demuestre que el Estado falló en advertirle al demandado, en el caso civil, que estaba contemplando procesarlo en el campo criminal.

pueden utilizar diferentes tipos de mecanismos procesales a los fines de proteger la constitucionalidad y/o integridad de estos procesos paralelos. Se ha resuelto que en estos casos los tribunales tienen amplia discreción para paralizar un caso civil, posponer el descubrimiento de prueba o imponer órdenes y condiciones protectoras, siempre que el interés de la justicia así lo requiera.

E.L.A. v. Casta, *supra*, págs. 18-19.

Posteriormente, en el caso de Álamo Romero v. Adm. de Corrección, 175 DPR 314 (2009), el Tribunal Supremo hace referencia al análisis sobre la doctrina de litigación en procesos paralelos reconocido en E.L.A. v. Casta, *supra*, y extiende el mismo a la esfera administrativa. A estos efectos explica:

En E.L.A. v. Casta, *supra*, tuvimos la oportunidad de discutir la figura de los procesos paralelos y los retos que representa para la adecuada disposición de los asuntos que producen controversias tanto en la esfera civil como en la penal. En esa ocasión, expresamos que el inicio de un procedimiento criminal simultáneo a una acción civil o administrativa puede suscitar problemáticas de índole constitucional, toda vez que coloca a la parte demandada en el ámbito civil en la disyuntiva de tener que escoger entre presentar todas sus defensas y reclamaciones, o limitar el acceso del Estado a información que podría autoincriminarle. De la misma manera, en caso de que el promovido decida guardar silencio en el pleito civil, se expone a que se dicte sentencia en su contra, toda vez que nada impide que se deriven inferencias adversas de su invocación del privilegio contra la autoincriminación.

En estos casos los tribunales pueden tomar medidas dirigidas a proteger la integridad de los procesos, entre ellas, la paralización del pleito civil en tanto se dilucida la causa criminal. Sin embargo, es preciso enfatizar que la iniciación de procesos paralelos no es una actuación inherentemente inconstitucional y que la procedencia de las medidas preventivas dependerá de las circunstancias de cada caso.

(Citas omitidas). Álamo Romero v. Adm. de Corrección, *supra*, págs. 325-326.

C. El privilegio contra la autoincriminación

Tanto la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Secc. 11 Art.II, como la Quinta Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos garantizan el derecho de todo

ciudadano contra la autoincriminación. 1 L.P.R.A. sec. 11; Emda. V, Const. E.U., L.P.R.A., Tomo 1. La protección constitucional de que ninguna persona será obligada a incriminarse mediante su propio testimonio es un derecho que se inspira en los principios más trascendentales y fundamentales que subyacen a una democracia como la nuestra. Pueblo en interés del menor J.A.B.C., 123 D.P.R. 551, 561-562. (1989).

Esta protección constitucional tiene el propósito de evitar someter a un individuo al cruel "trilema" de tener que escoger entre decir la verdad y acusarse a sí mismo, mentir y ser hallado incurso en perjurio, o rehusarse a declarar y ser hallado incurso en desacato. Pueblo v. Sustache Torres, 168 D.P.R. 350 (2006). Además, mediante el privilegio se promueve que el gobierno realice sus investigaciones criminales civilizadamente y que el sistema judicial no se contamine con métodos de procurar la verdad que lesionan la dignidad humana. *Id.*

Según el tenor literal de la referida cláusula, el derecho a no autoincriminarse se activa cuando concurren los siguientes requisitos: (1) el Estado obliga a alguien, (2) a incriminarse, (3) mediante su propio testimonio. Es importante tener en perspectiva que el privilegio contra la autoincriminación solo aplica cuando existe una probabilidad real de que las contestaciones del sujeto a las preguntas del Estado sean utilizadas en su contra en un proceso criminal. Pueblo v. Sustache Torres, *supra*. Esto implica que un individuo tiene el derecho de rehusarse a contestar preguntas oficiales que se le hacen en cualquier tipo de proceso, sea civil, criminal, formal o informal, en el cual las contestaciones pueden incriminarlo en futuros procesos penales. Pueblo v. Sustache Torres, *supra*. Leftkowitz v. Turley, 414 U.S. 70 (1973);

III

En la presente controversia el señor Colón Bonet está expuesto a dos procesos paralelos en su contra, uno administrativo y uno criminal. Al observar la querrela en el ámbito administrativo se realizan unas alegaciones para ser contestadas por el señor Colón Bonet que -de ser admitidas- lo exponen a ser encausado criminalmente por el FEI, por otro lado, el hecho de no contestar las alegaciones que se imputan en la querrela administrativa lo exponen a una decisión adversa en su contra con implicaciones legales, éticas y criminales.

La existencia de dos procesos paralelos obliga al peticionario a tener que escoger en cuál de los dos foros se defiende. Si bien es cierto que el Tribunal Supremo reconoce que el mero hecho de que existan dos procesos paralelos contra la persona afectada no implica una violación a sus derechos, en este caso existen unas circunstancias particulares que sugieren la interferencia con los derechos constitucionales de esta. Ello responde a que las alegaciones presentadas en la querrela administrativa -que pretenden que el señor Colón Bonet conteste y admita- sostienen actuaciones que son objeto de prueba en la investigación criminal que yace en su contra. Tales alegaciones, en efecto, interfieren con los derechos constitucionales que el señor Colón Bonet tiene en el proceso de investigación criminal, en específico el derecho a la no autoincriminación. También interfiere con su defensa y no promueve un juicio justo e imparcial en el ámbito criminal.

En el proceso llevado ante la Oficina de Ética, como es uno de naturaleza administrativa, el descubrimiento de prueba es más amplio que el de un proceso criminal, por lo que el Estado podría obtener información que afecte su derecho a no

incriminarse en el proceso criminal. Además promueve que el Estado obtenga, en su investigación, una ventaja indebida al valerse de los procesos paralelos para obtener evidencia de la propia persona investigada que de otra manera no podría conseguir. Utilizando la acción administrativa e investigativa para obtener declaraciones, información, documentos que le pueden servir en el caso criminal.

Los intereses de la Oficina de Ética no se verán afectados por la paralización temporera, si no se continúa con el caso criminal o aun terminándose este se vuelve al caso administrativo para su continuación. El señor Colón Bonet no está solicitando la desestimación de los cargos a nivel administrativo, sino que solicita la paralización temporera para evitar que el Estado obtenga una ventaja indebida y se laceren sus derechos constitucionales.

Por otro lado, la justificación que utilizó la oficial examinadora para denegar la solicitud de paralización en el proceso administrativo fue que “[e]n este caso, la parte querellada conoce sobre la existencia de la investigación criminal en su contra. Ese conocimiento le permite desarrollar la estrategia que seguirá en el presente caso, así como los remedios que podrá solicitar ante este foro administrativo”. Esta justificación no derrota una posible violación al derecho contra la autoincriminación del recurrente.

En un análisis completo de las circunstancias particulares de este caso, el balance más justiciero es que se paralice el proceso administrativo mientras se dilucida el caso criminal. Ello conforme a lo solicitado por el aquí recurrente y según las medidas que ha propuesto el Tribunal Supremo como mecanismos para proteger la posible interferencia, en estos

procesos, con los derechos constitucionales de la persona. Procede en este caso la paralización del proceso administrativo hasta tanto termine la investigación y el posible encausamiento criminal en contra del señor Colón Bonet. Debido a que esta determinación resulta en paralizar los procedimientos ante el foro administrativo, es innecesario evaluar el segundo señalamiento de error.

IV

Por los fundamentos antes expuestos, REVOCAMOS la determinación emitida por la OEG y se ordena la PARALIZACIÓN de los procedimientos en el ámbito administrativo hasta tanto se dilucide la causa criminal en contra del señor Colón Bonet.

Notifíquese inmediatamente por correo electrónico o fax y posteriormente por la vía ordinaria.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones