

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

WILLIAM I. SOLÍS
BERMÚDEZ, ALCALDE
DE CULEBRA

Apelado

v.

OFICINA DEL PANEL
SOBRE EL FISCAL
ESPECIAL
INDEPENDIENTE

Apelante

KLAN201801216

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia

Sala Superior de
San Juan

Civil. Núm.
SJ2018CV05928

Sobre:
Injunction
Preliminar y
Permanente;
Sentencia
Declaratoria

LUIS JAVIER
HERNÁNDEZ ORTIZ,
ALCALDE DE
VILLALBA

Apelado

v.

OFICINA DEL PANEL
SOBRE EL FISCAL
ESPECIAL
INDEPENDIENTE

Apelante

Apelación
procedente del
Tribunal de Primera
Instancia

Sala Superior de
San Juan

Civil. Núm.
SJ2018CV06501

Sobre:
Injunction
Preliminar y
Permanente;
Sentencia
Declaratoria

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Jiménez Velázquez, el Juez Ramos Torres y el Juez Bonilla Ortiz.

Bonilla Ortiz, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de diciembre de 2018.

Comparece la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente mediante recurso de apelación presentado el 2 de noviembre de 2018. Solicita la revisión de una Sentencia emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan. Mediante dicho dictamen, el foro primario declaró Ha Lugar las Demandas

de *Sentencia Declaratoria e Injunction* presentadas por el Hon. William I. Solís Bermúdez, Alcalde de Culebra, y el Hon. Luis Javier Hernández Ortiz, Alcalde de Villalba (en conjunto, "Alcaldes" o "Apelados").

Por los fundamentos que se exponen a continuación, **REVOCAMOS** el dictamen recurrido.

I.

Según surge del expediente ante nuestra consideración, el 3 de agosto de 2018, el Hon. William I. Solís Bermúdez, Alcalde de Culebra ("Alcalde de Culebra"), presentó una *Demanda Jurada* de Sentencia Declaratoria e *Injunction* Preliminar y Permanente. En esta, solicitó que emitiera sentencia declarando que el procedimiento administrativo disciplinario seguido por la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario ("UPAD") y la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente ("OPFEI" o "Apelante") en su contra era ilegal, por alegadamente ser contrario al Reglamento de la UPAD, *infra*, y al debido proceso de ley. Además, solicitó que declarara que el Abogado Investigador de la UPAD no tiene facultad para emitir órdenes de citación y de producción de documentos de manera *ex parte*, sin la intervención de un oficial examinador que rija el procedimiento, y sin notificación al Alcalde o sin su intervención. También, solicitó que dictara un *injunction* preliminar y permanente mediante el cual le ordenara al PFEI y a la UPAD a conducir el procedimiento administrativo disciplinario en su contra en cumplimiento estricto con el Reglamento de la UPAD, *infra*, y con las exigencias del debido proceso de ley. Específicamente, solicitó que emitiera una orden al PFEI y a la UPAD obligándolos a cumplir con el Reglamento de

la UPAD, *infra*, que, según alegó, requieren la designación inmediata de un oficial examinador para dirigir todo el procedimiento administrativo disciplinario en su contra y que el oficial examinador a designarse se trate de una persona que no haya tenido participación en el proceso, que sea imparcial, y que se conduzca conforme a los Cánones de Ética Judicial.

Luego de varios trámites procesales, el 9 de agosto de 2018, el PFEI presentó una *Solicitud de desestimación*. En esta, sostuvo que el proceso administrativo se encontraba en etapa investigativa y que el PFEI todavía no había emitido una determinación final en torno a si procedía comenzar un procedimiento adjudicativo. Además, alegó que el foro primario carecía de jurisdicción para entrar en los méritos de la demanda y considerar los remedios solicitados. En cuanto a la solicitud de sentencia declaratoria, adujo que el Alcalde de Culebra carecía de legitimación activa y capacidad legal para presentarla. A esos efectos, señaló que no existe riesgo de daño ni probabilidad de prevalecer cuando una agencia administrativa está en proceso de indagar si existe base para dar paso a una querrela formal a ser dilucidada en un procedimiento adjudicativo. Por otra parte, en cuanto al remedio de *injunction*, alegó que el Alcalde de Culebra tenía otro remedio adecuado en ley ante el foro administrativo, por lo que no procedía conceder el remedio solicitado. Por último, sostuvo que del PFEI emitir una determinación final en el caso, el foro con jurisdicción sería este Tribunal, por lo que cualquier intervención del foro primario sería sin jurisdicción y constituiría una opinión consultiva.

Al día siguiente, el 10 de agosto de 2018, el foro primario celebró vista evidenciaria en la cual las partes reiteraron sus planteamientos. Así, señaló vista evidenciaria para el 23 de agosto de 2018.

Posteriormente, el 21 de agosto de 2018, el Hon. Luis Javier Hernández Ortiz, Alcalde de Villalba ("Alcalde de Villalba"), presentó una *Demanda Jurada* de Sentencia Declaratoria e *Injunction* Preliminar y Permanente. En esencia, reiteró los planteamientos esbozados por el Alcalde de Culebra y solicitó los mismos remedios que éste. Además, argumentó que la OPFEI no tiene poderes de investigación sino únicamente poder para adjudicar las querellas que se presentaren en contra de un alcalde. Para sostener dicho planteamiento, argumentó que el propósito del Plan de Reorganización Núm. 1-2012, *infra*, fue disolver la Comisión para Ventilar Querellas Municipales para transferir a la OPFEI "las facultades, funciones y deberes de la Comisión" con el fin de que esta última tuviera jurisdicción para entender y resolver las querellas o cargos formulados contra un Alcalde. Señaló que la Comisión no tenía facultad de reglamentar o fiscalizar a los municipios de Puerto Rico o a sus alcaldes, sino sólo de ventilar las querellas que se presentaren en contra de un alcalde. Finalmente, adujo que al aprobarse la Ley Núm. 222-2000, 21 LPRC sec. 4852 *et seq.*, la propia Asamblea Legislativa reconoció que la Comisión no tiene poderes de investigación.

Al día siguiente, el 22 de agosto de 2018, el foro primario emitió una *Orden* mediante la cual autorizó la consolidación del caso presentado por el Alcalde de Villalba con el caso presentado por el Alcalde de

Culebra, según solicitado por los Alcaldes, por versar sobre la misma controversia jurídica.

Ese mismo día, el PFEI presentó *Moción informativa sobre determinación administrativa del PFEI y para reiterar la solicitud de desestimación*. Mediante esta, reiteró que el foro primario carecía de jurisdicción respecto al caso presentado por el Alcalde de Culebra. Asimismo, informó que el PFEI determinó enmendar la *Notificación de cargos* notificada al Alcalde de Culebra mediante una *Notificación de inicio de investigación administrativa (enmendada)*.¹ Entre otras cosas, dicha notificación dispuso que el procedimiento ante la UPAD se encontraba en etapa investigativa, y no en etapa adjudicativa.

El 23 de agosto, el foro primario celebró vista evidenciaria, en la cual las partes reiteraron sus posiciones. Concluida la vista, señaló vista argumentativa para el 26 de septiembre de 2018.

El 4 de septiembre de 2018, el PFEI presentó *Solicitud de desestimación*, solicitando la desestimación

¹ En lo aquí pertinente, dicha notificación dispuso:

[....]

Si de la investigación realizada se determina que, en efecto, usted incurrió en conducta inmoral o actos ilegales que impliquen abandono inexcusable o negligencia inexcusable que resulte lesiva a los mejores intereses públicos en el desempeño de sus funciones, el Panel le notificará su determinación con lo cual se iniciará un procedimiento adjudicativo, bajo las disposiciones aplicables del Plan de Reorganización Núm. 1-2012.

Esta Notificación enmienda la Notificación de Cargos emitida por la UPAD el 9 de abril de 2018.

Por último, se hace constar que esta notificación enmendada se efectúa con el propósito de dejar claramente establecida la etapa procesal en que se encuentra este asunto ante la UPAD -investigación administrativa confidencial-, por lo cual, no debe confundirse con el procedimiento adjudicativo dispuesto en el Plan de Reorganización, *supra*.

[....]

de la Demanda presentada por el Alcalde de Villalba. Mediante esta, informó que el PFEI determinó enmendar la notificación de querrela respecto al Alcalde de Villalba y, en sustitución, le envió *Notificación de inicio de investigación administrativa (enmendada)*.² Adujo, pues, que el Alcalde de Villalba no sufría daño alguno debido a que su caso se encontraba en etapa investigativa ante el PFEI, el cual no había emitido determinación alguna. Finalmente, reiteró que el foro primario carecía de jurisdicción y que cualquier determinación emitida por éste constituiría una opinión consultiva.

El 19 de septiembre, los Alcaldes presentaron *Moción en oposición a solicitudes de desestimación y memorando en apoyo a que se expidan los remedios interdictales y declaratorios solicitados*. Mediante esta, reiteraron sus argumentos. Sostuvieron que, por tratarse de un caso claro de falta de jurisdicción de la UPAD, no era necesario que éstos agotaran remedios administrativos y que, en su lugar, procedía la intervención judicial para conceder la reparación de lo

² Dicha notificación, en lo aquí pertinente, proveía:

[....]

Se le informa que, luego de concluida la investigación administrativa, de determinarse que usted incurrió en conducta inmoral o actos ilegales que impliquen abandono inexcusable o negligencia inexcusable que resulte lesiva a los mejores intereses públicos en el desempeño de sus funciones, el Panel le notificará su determinación con lo cual se iniciará un procedimiento adjudicativo, bajo las disposiciones aplicables del Plan de Reorganización Núm. 1-2012.

Esta Notificación enmienda la emitida por la UPAD el 10 de mayo de 2017.

Por último, se hace constar que esta notificación enmendada se efectúa con el propósito de dejar claramente establecida la etapa procesal en que se encuentra este asunto ante la UPAD -investigación administrativa confidencial-, por lo cual, no debe confundirse con el procedimiento adjudicativo dispuesto en el Plan de Reorganización, *supra*.

[....]

que catalogaron como un agravio constitucional de patente intensidad.

Por su parte, el 25 de septiembre de 2018, el PFEI replicó a la referida moción. Adujo que del propio texto de la Ley Núm. 2, *infra*, surge la facultad investigativa del PFEI, como ente regulador y fiscalizador de la conducta de funcionarios gubernamentales. Manifestó que la designación del Abogado Investigador recae en la entera discreción del PFEI conforme le permite la ley, al momento de determinar el personal necesario para llevar a cabo su facultad fiscalizadora y funciones investigativas. Además, argumentó que el otorgar al PFEI la facultad de atender querellas administrativas en contra de un Alcalde, supone necesariamente el que dicha oficina fiscalizadora y especializada ejerza funciones investigativas, las cuales son inherentes a los poderes ministeriales delegados. Reiteró que el proceso ante el PFEI tiene dos etapas: la etapa investigativa a cargo de la UPAD y la etapa adjudicativa ante un oficial examinador designado por el PFEI.

Evaluated los argumentos de las partes, el Tribunal de Primera Instancia dictó *Sentencia* el 22 de octubre de 2018, notificada el 23 de octubre de 2018. Mediante dicho dictamen, declaró Ha Lugar las Demandas presentadas por los Alcaldes. Declaró el foro primario que el procedimiento seguido contra los Alcaldes fue contrario al Reglamento de la UPAD, *infra*, y, por ende, *ultra vires*. Además, declaró que los abogados investigadores de la UPAD no tienen facultad para emitir órdenes de citación y producción de documentos de manera *ex parte* y sin intervención de un oficial examinador que rija los procedimientos. Por todo lo anterior, entendió el foro

primario que los Alcaldes no tenían un remedio adecuado en ley. Ante ello, el foro primario determinó que procedía conceder el remedio interdictal petitionado y ordenarle al PFEI y a la UPAD a dejar sin efecto inmediatamente el procedimiento disciplinario y conducirlo en cumplimiento estricto con el Reglamento de la UPAD, *infra*, y el debido proceso de ley.

Inconforme, la OPFEI presentó el recurso que nos ocupa y señaló los siguientes errores:

Erró el TPI al no desestimar las Demandas por falta de jurisdicción; al no reconocer que el PFEI es la entidad con jurisdicción exclusiva para atender y dilucidar los casos administrativos que están ante dicha agencia; al no existir una determinación final revisable del PFEI; y de haberse emitido, al no reconocer que es el Tribunal de Apelaciones el foro con jurisdicción exclusiva para revisar la misma.

Erró el TPI al intervenir indebidamente en las funciones ministeriales y facultades del PFEI, establecidas por ley; al determinar que el PFEI no tiene facultad fiscalizadora e investigativa; al invalidar un proceso investigativo legal y válido a pesar de que el Plan Núm. 1-2012, que enmienda la Ley 2-1988 así lo autoriza, el historial legislativo así lo avala y la jurisprudencia lo sostiene y reconoce, interfiriendo con las facultades constitucionales del Poder Legislativo.

Erró el TPI al determinar la procedencia de los remedios interdictales y declaratorios solicitados por los apelados.

En esa misma fecha, la parte Apelante presentó *Urgente moción en auxilio de jurisdicción*, solicitando la paralización de los efectos del dictamen recurrido, la cual declaramos No Ha Lugar mediante *Resolución* emitida el 7 de noviembre de 2018.

El 9 de noviembre de 2018, la OPFEI presentó *Urgente moción de reconsideración* y *Urgente moción en auxilio de jurisdicción en petición de remedio*. Ante ello, el 13 de noviembre de 2018, los Apelados presentaron *Urgente oposición a Urgente moción de reconsideración* y

reiterando oposición a "Urgente moción en auxilio de jurisdicción". El 16 de noviembre de 2018, este Tribunal emitió *Resolución* declarando dichas mociones No Ha Lugar.

El 3 de diciembre de 2018, los Apelantes presentaron su alegato en oposición. Con el beneficio de la comparecencia de las partes, procedemos a resolver.

II.

-A-

El Tribunal Supremo define el concepto de "jurisdicción" como "el poder o autoridad de un tribunal para considerar y decidir casos o controversias". *SLG Solá-Moreno v. Bengoa Becerra*, 182 DPR 675, 682 (2011); *Gearheart v. Haskell*, 87 DPR 57, 61 (1963). Las cuestiones jurisdiccionales son privilegiadas, por lo que deben ser resueltas con preferencia. Más aún, cuando tenemos el deber ineludible de examinar prioritariamente nuestra jurisdicción. *González v. Mayagüez Resort & Casino*, 176 DPR 848, 856 (2009). Si el tribunal carece de jurisdicción, el único curso de acción posible es así declararlo, sin necesidad de discutir los méritos del recurso en cuestión. *Íd.* De no hacerlo, la determinación sería nula, por lo que carecería de eficacia. *Morán v. Martí*, 165 DPR 356, 364 (2005).

-B-

La sentencia declaratoria es un remedio que provee la Regla 59 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59, para declarar derechos, estados y otras relaciones jurídicas, aunque existan otros remedios disponibles. En esencia, "es un mecanismo remedial y profiláctico que permite anticipar la dilucidación de los méritos de cualquier reclamación ante los tribunales, siempre y

cuando exista un peligro potencial contra quien la solicita". *Guardiola Rodríguez v. Coop. Seg. Mult. P.R.*, 2018 TSPR 163, 200 DPR __ (2018), pág. 3, citando a *Alcalde Guayama v. ELA*, 192 DPR 329, 333 (2015). A esos efectos, "la sentencia declaratoria es particularmente útil para 'dilucidar cualquier divergencia de criterio en la interpretación de un estatuto cuando existe una controversia sustancial entre partes con intereses legales adversos". Íd.

Entre aquellos facultados para solicitar una sentencia declaratoria, según la Regla 59.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 59.2, se encuentra toda persona "cuyos derechos, estado u otras relaciones jurídicas fuesen afectados por un estatuto". Además, el solicitante de una sentencia declaratoria debe tener legitimación activa. *Romero Barceló v. E.L.A.*, 169 DPR 460, 475 (2006). Por lo tanto, "tiene que demostrar que sufrió un daño claro y palpable; que éste es real, inmediato y preciso, y no abstracto e hipotético; que existe conexión entre el daño sufrido y la causa de acción ejercitada, y que la causa de acción surge bajo el palio de la constitución o de una ley". *Mun. Fajardo v. Srio. Justicia et al.*, 187 DPR 245, 255 (2012), citando a *P.I.P. v. E.L.A. et al.*, 186 DPR 1 (2012); *Hernández Torres v. Hernández Colón*, 131 DPR 593, 500 (1992). En cuanto a estos criterios, el Tribunal Supremo ha expresado que la persona que presenta una solicitud de sentencia declaratoria "deberá establecer **la existencia o inminencia** de un daño claro y real". *Romero Barceló v. E.L.A.*, *supra*, pág. 475, citando a *Sánchez et al. v. Srio. de Justicia et al.*, 157 DPR 360, 383-384 (2002) (Énfasis suplido).

Según dispone la Regla 59.1, 32 LPRA Ap. V, R. 59.1, en la práctica, la sentencia declaratoria "tendrá la eficacia y el vigor de las sentencias o resoluciones definitivas".

-C-

El injunction es un recurso extraordinario que pretende prohibir u ordenar la ejecución de un acto, para evitar que se causen perjuicios inminentes o daños irreparables a alguna persona, cuando no hay otro remedio en ley adecuado. Art. 675 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3521.

La procedencia de un injunction preliminar depende de los siguientes factores: (1) la naturaleza de los daños que pueden ocasionárseles a las partes de concederse o denegarse el *injunction*; (2) su irreparabilidad o la existencia de un remedio adecuado en ley; (3) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca en los méritos; (4) la probabilidad de que la causa se torne académica; y, (5) el posible impacto sobre el interés público. *Asoc. Vec. V. Caparra v. Asoc. Fom. Educ.*, 173 DPR 304, 319 (2008), citando a *P.R. Telephone Co. v. Tribunal Superior*, 103 DPR 200, 202 (1975). Véase además: *Misión Ind. P.R. v. J.P. y A.A.A.*, 142 DPR 656, 679-680 (1997). El Tribunal Supremo ha definido el término "daño irreparable" como "aquél que no puede ser adecuadamente satisfecho mediante la utilización de los remedios legales disponibles". *VDE Corporation v. F & R Construction*, 180 DPR 21, 40 (2010). Es decir, que procederá la expedición del recurso "siempre que el remedio existente en el curso ordinario de la ley no proteja adecuadamente los derechos sustantivos del peticionario tan pronto, rápido y eficaz, como lo

protegería un derecho de los de 'equidad' ". *Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A.*, 177 DPR 230, 282 (2009).

El interdicto permanente se produce por una sentencia final. Los factores que los tribunales deben considerar para determinar si procede otorgar un interdicto permanente son: (1) si el demandante ha prevalecido en el juicio en sus méritos; (2) si el demandante posee algún remedio adecuado en ley; (3) el interés público involucrado, y (4) el balance de equidades. *Plaza Las Américas v. N&H*, 166 DPR 631, 644 (2005) (Citas omitidas). Este recurso extraordinario se caracteriza por su perentoriedad, ya que está dirigido "a evitar un daño inminente o a restablecer el régimen de ley conculcado por conducta opresiva, ilegal o violenta del transgresor del orden jurídico". *Íd.*, pág. 643.

La normativa vigente establece que el *injunction* "es el remedio adecuado y disponible para que un ciudadano impida que un funcionario, al poner en vigor una legislación, actúe contrario a lo dispuesto en ésta o en exceso de la facultad otorgada por dicho estatuto". *Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A.*, *supra*, págs. 280-281. Esto, siempre que lo que se pretenda determinar es "si la actuación está comprendida dentro de la autoridad conferida por el estatuto al funcionario", y únicamente "en ausencia de un remedio adecuado en el curso ordinario de la ley". *Íd.*, pág. 281. Al respecto, el Tribunal Supremo ha destacado que "[l]os actos de todos los funcionarios deben estar justificados por alguna ley, y en caso de que un funcionario viole el estatuto en perjuicio de alguna persona, las cortes generalmente

tienen jurisdicción para conceder reparación". Íd., págs. 281-282.

-D-

La Ley Núm. 2 del 23 de febrero de 1988 ("Ley Núm. 2"), según enmendada, conocida como la *Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente*, 3 LPRA 99h et seq., creó la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente.

El Plan de Reorganización Núm. 1-2012, conocido como *Plan de Reorganización de la Comisión para Ventilar Querellas Municipales*, 3 LPRA Ap. XXII, incorporó enmiendas a la Ley Núm. 2, *supra*. Según surge de la Exposición de Motivos, el propósito de dicho estatuto fue "disolver la Comisión para Ventilar Querellas Municipales y preservar la integridad de los funcionarios e instituciones municipales de Puerto Rico, transfiriendo las facultades, funciones y deberes de la Comisión a la Oficina del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente y a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales". Exposición de Motivos del Plan de Reorganización Núm. 1-2012, *supra*.

En particular, mediante el Plan de Reorganización Núm. 1-2012, *supra*, se añadió el Art. 14 a la Ley Núm. 2, *supra*, "para disponer que la Oficina del Fiscal Especial Independiente habrá de tener jurisdicción para entender y resolver las querellas o cargos formulados contra un Alcalde o Alcaldesa". Exposición de Motivos del Plan de Reorganización Núm. 1-2012, *supra*. Así, el referido artículo le otorgó facultad al PFEI para suspender o destituir de su empleo a un alcalde o una alcaldesa en determinadas circunstancias y creó la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario

("UPAD"), adscrita a la OPFEI. 3 LPRA sec. 99t-1. Según el texto de la ley, la UPAD "tendrá a su cargo el deber de recomendar al Panel el curso de acción a seguir en torno a los procesos disciplinarios contra Alcaldes y Alcaldesas" en los escenarios allí contemplados. 3 LPRA sec. 99t-1(1).

Por su parte, y en lo aquí pertinente, el Art. 14(1)(c) otorga facultad al PFEI para suspender o destituir a un alcalde o alcaldesa cuando incurra en conducta inmoral, actos ilegales que impliquen abandono inexcusable, negligencia inexcusable que resulte lesiva a los mejores intereses públicos en el desempeño de sus funciones. 3 LPRA sec. 99t-1(1)(c). A esos efectos, el referido artículo dispone:

[.....]

(c) Cuando el Panel reciba información, bajo juramento, que a su juicio constituya causa suficiente para investigar si un alcalde o alcaldesa ha incurrido en conducta inmoral, actos ilegales que impliquen abandono inexcusable, negligencia inexcusable que resulte lesiva a los mejores intereses públicos en el desempeño de sus funciones, según dichos términos son definidos en este Plan, iniciará un proceso para determinar si la magnitud de los hechos justifican la suspensión o destitución del alcalde o alcaldesa. La celebración del proceso estará a cargo de la UPAD la cual deberá notificar al Panel un informe con sus recomendaciones.

Si de la investigación realizada el Panel determina que en efecto el alcalde o alcaldesa incurrió en conducta inmoral, actos ilegales que impliquen abandono inexcusable, negligencia inexcusable que resulte lesiva a los mejores intereses públicos en el desempeño de sus funciones, emitirá una resolución suspendiéndolo o destituyéndolo del cargo.

[.....]

A su vez, el Art. 14(1)(c) provee un mecanismo de revisión judicial, disponiendo:

[.....]

Cualquier alcalde o alcaldesa contra el que se emita una resolución suspendiéndolo o destituyéndolo del cargo podrá solicitar la revisión de dicha determinación ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término no mayor de diez (10) días laborables, contado a partir del archivo en autos de copia de la notificación de dicha resolución. El recurso de revisión deberá ser notificado al Panel en la misma fecha en que se presente ante el Tribunal de Apelaciones. El Panel, a su vez, dispondrá de un plazo de diez (10) días laborables, contado a partir de la presentación del recurso, para presentar su escrito de réplica ante dicho tribunal. El Tribunal de Apelaciones tendrá un término de veinte (20) días, contado a partir de la fecha de presentación del escrito de réplica del Panel, para notificar por escrito su determinación.

El alcalde o alcaldesa que esté inconforme con la determinación del Tribunal de Apelaciones podrá recurrir al Tribunal Supremo mediante recurso de certiorari. Si el Tribunal Supremo expide el recurso, tendrá un término de veinte (20) días, contado a partir de la notificación de la resolución expidiendo el auto de certiorari, para emitir su decisión.

[.....]

En las disposiciones transitorias incluidas en el Art. 13 del Plan de Reorganización Núm. 1-2012, *supra*, se le otorgó facultad a la OPFEI para adoptar la reglamentación necesaria para poner en vigor las facultades que le fueron delegadas. A esos efectos, se aprobó el *Reglamento de la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario* ("Reglamento de la UPAD"), Reglamento Núm. 8194 de 2 de abril de 2012.

El Reglamento de la UPAD, *supra*, tiene el propósito de "establecer las normas y los procedimientos de presentación, trámite, evaluación, adjudicación, revisión y cumplimiento de los casos que se presenten ante la UPAD y el Panel en torno a un Alcalde o Funcionario Municipal Electo", a tenor con las disposiciones del Plan de Reorganización Núm. 1-2012, *supra*. Art. 4, Reglamento de la UPAD, *supra*.

El Art. 62 del Reglamento de la UPAD, *supra*, provee para la revisión judicial y a esos efectos dispone, en lo aquí pertinente:

La parte afectada por una Resolución u Orden podrá solicitar revisión judicial de la decisión ante el Tribunal de Apelaciones, previa moción de reconsideración al Panel, de haber optado por ésta.

[....]

III.

Examinado el recurso ante nuestra consideración a la luz del estado de derecho vigente, resulta forzoso concluir que el Tribunal de Primera Instancia erró al no desestimar las Demandas de Sentencia Declaratoria ante su falta de jurisdicción. Esto, pues los Alcaldes carecían de legitimación activa. Veamos.

Conforme al derecho discutido anteriormente, en este caso los Alcaldes, como solicitantes del remedio de sentencia declaratoria, tenían que demostrar la existencia o inminencia de un daño claro y real. Ello no era meramente un criterio a ser considerado por el foro primario para determinar la procedencia del remedio declaratorio. Por el contrario, constituía un requisito indispensable para que el foro primario se encontrara facultado para considerar los méritos del caso.

A esos efectos, los Alcaldes alegaron que estaban ante un procedimiento administrativo disciplinario que tenía el potencial de afectar el interés propietario que poseen sobre sus puestos como funcionarios públicos sin que se les garantizara el debido proceso de ley. De entrada, cabe señalar que los Alcaldes no han sido destituidos ni suspendidos de sus cargos. El daño que vislumbran no se ha concretizado, por lo que su alegación no puede considerarse suficiente para demostrar la

existencia de un daño. Lo anterior, sin embargo, no lleva inevitablemente a la conclusión de que éstos carecían de legitimación activa. Como ya mencionamos, bastaría con que hubiesen demostrado la *inminencia* de un daño.

Al examinar detalladamente el expediente ante nuestra consideración, concluimos que los Alcaldes tampoco demostraron la inminencia de un daño. En el presente caso, surge claramente de la *Notificación de inicio de investigación administrativa (enmendada)* enviada tanto al Alcalde de Villalba como al Alcalde de Culebra que, en ambos casos, los procedimientos ante la UPAD se encuentran en etapa investigativa y no en etapa adjudicativa. En consecuencia, los Alcaldes no están ante un procedimiento administrativo disciplinario que torne inminente su destitución o suspensión. Aun teniendo esa realidad ante sí, el foro primario entró de lleno a considerar si el PFEI y la UPAD tienen autoridad para llevar a cabo un procedimiento investigativo independiente del procedimiento adjudicativo. No podemos avalar ese proceder, pues al no haber demostrado la existencia o inminencia de un daño, los Alcaldes carecían de legitimación activa, por lo que el foro primario no tenía jurisdicción.

En su tercer señalamiento de error, la OPFEI sostiene que erró el foro primario al determinar la procedencia de los remedios interdictales y declaratorios solicitados por los Alcaldes. Según la OPFEI, ninguno de los Alcaldes sufrió un daño irreparable al no existir determinación final en un proceso que, alega, aún se encuentra en etapa investigativa y no se ha determinado si se comenzará un procedimiento adjudicativo para imposición de una medida

disciplinaria. Añade que el foro primario otorgó un remedio de sentencia declaratoria donde interpretó la ley habilitadora del PFEI, a pesar de su claro texto y por encima del conocimiento especializado de la agencia.

Ya establecimos que el Tribunal de Primera Instancia no tenía jurisdicción para considerar los méritos de las Demandas en cuanto respecta a las solicitudes de sentencia declaratoria. Por consiguiente, evaluaremos el tercer señalamiento de error únicamente en cuanto a la procedencia del remedio interdictal. Veamos.

Para que procediera el remedio de *injunction*, los Alcaldes tenían que demostrar, entre otras cosas, que no existe un remedio adecuado en ley para evitar un daño inminente. A esos efectos, el foro primario concluyó que, por ser el procedimiento administrativo disciplinario nulo, los Alcaldes carecían de un remedio adecuado en ley. Ignoró el foro primario, sin embargo, que tanto la Ley Núm. 2, *supra*, como el Reglamento de la UPAD, *supra*, disponen para la revisión judicial. Es decir, en caso de que el Panel emitiese una resolución decretando la suspensión o destitución de los Alcaldes, éstos tendrían disponible el recurso de revisión judicial ante este Tribunal. Mediante este, los Alcaldes podrían cuestionar no tan solo la determinación de suspensión o destitución, sino también la validez del proceso.

Por entender que lo anterior dispone del recurso ante nuestra consideración, encontramos innecesario discutir el segundo señalamiento de error.

Resolvemos, en conclusión, que el Tribunal de Primera Instancia erró al asumir jurisdicción en los

casos de epígrafe y declarar Ha Lugar las Demandas de Sentencia Declaratoria, puesto que los Alcaldes carecían de legitimación activa. Además, resolvemos que erró el foro primario al declarar Ha Lugar las Demandas de *Injunction* Preliminar y Permanente ya que existía un remedio adecuado en ley.

IV.

Por los fundamentos anteriormente expuestos, **REVOCAMOS** la *Sentencia* recurrida y se ordena la desestimación de las demandas consolidadas.

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

El Juez Ramos Torres, disiente sin opinión escrita.

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