Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL I [1]

IN RE: HON. VÍCTOR EMERIC CATARINEAU ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VIEQUES	KLRA201800129	Revisión Judicial procedente del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente Querella Núm.: UPAD-2018-0005

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, la Juez Surén Fuentes y el Juez Candelaria Rosa.

Candelaria Rosa, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 4 de mayo de 2018.

Comparece por vía del recurso de revisión de epígrafe el Hon. Víctor M. Emeric Catarineau, Alcalde del Municipio de Vieques (el Alcalde o el recurrente), a fin de impugnar la Resolución del Panel del Fiscal Especial Independiente (el Panel del FEI) de 21 de febrero de 2018, mediante la cual se le suspendió sumariamente de su empleo. Por los fundamentos que se expresan a continuación, se revoca la *Resolución y Orden* impugnada y se ordena la restitución inmediata del Alcalde por razón de que el referido Panel del FEI actuó sin jurisdicción.

De acuerdo con el expediente ante nuestra consideración, el 20 de diciembre de 2017 la Legislatura Municipal de Vieques (la

[1] El recurso de epígrafe fue reasignado al Juez Candelaria Rosa para emitir el dictamen de la mayoría el 6 de abril de 2018.

Legislatura Municipal) aprobó la Resolución Núm. 4, Serie: 2017-2018 (Resolución Núm. 4) con el título siguiente:

> PARA SOLICITAR LA RENUNCIA AL ALCALDE, EL HON. VICTOR EMERIC CATARINEAU POR OMISIONES AL CARGO, DESCUIDO, DESATENCIÓN VOLUNTARIA SUSTANCIAL DE SUS OBLIGACIONES Y DEBERES, QUE HA RESULTADO PERJUDICIAL PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA, POR ACCIONES MANIFIESTAS E INJUSTIFICADAS DE LAS RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DEL CARGO QUE HAN MENOSCABADO LOS INTERESES Y DERECHOS DEL PUEBLO DE VIEQUES, POR ESTO SE REFIERE A LA UNIDAD DE PROCESAMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO (UPAD) Y A LA OFICINA DEL FISCAL ESPECIAL INDEPENDIENTE (FEI).

En virtud de la misma, el Presidente de la Legislatura Municipal, Hon. Gypsy I. Córdova García, remitió una misiva al Alcalde con fecha de 2 de febrero de 2018 mediante la cual informó haber "escrito y presentado querellas en su contra para que se investigue (sic) eventos y situaciones ocurridas en el Municipio de Vieques", a la vez que le advirtió que se solicitaría la atención específica de la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD). Apéndice, carta de 2 de febrero de 2018.

En consecuencia, el Panel del FEI emitió una *Resolución* de 5 de febrero de 2018, en virtud de la cual ordenó a la UPAD que evaluara lo que denominó como "querella" contra el Alcalde, refiriéndose, mas bien, a la aludida Resolución Núm. 4. Como resultado de lo ordenado, la UPAD se limitó a evaluar y analizar el texto de dicha Resolución, a base de lo cual recomendó el nombramiento de un Abogado Investigador y la suspensión sumaria del Alcalde mientras se investigaban los hechos alegados en sus méritos. Apéndice, *Resolución y Orden* de 21 de febrero de 2018. Por tanto, el Panel del FEI emitió su

Resolución y Orden de 21 de febrero de 2018, mediante la cual ordenó la suspensión sumaria de empleo del Alcalde y que es objeto del presente recurso. *Id.*

En desacuerdo con tal determinación, el Alcalde acude ante este Tribunal de Apelaciones para disputar dicha *Resolución y Orden* y solicitar su revocación por vía de la formulación de ciertos argumentos que incluyen la ausencia de jurisdicción. Asimismo, el Alcalde presentó una *Moción Urgente Solicitando Auxilio de Jurisdicción,* en virtud de la cual este Tribuanl ordenó la paralización de los procedimientos administrativos mediante *Resolución* de 9 de marzo de 2018. Recibida la posición de las partes involucradas y aceptada la comparecencia especial de la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico como *amicus curiae,* se articula a continuación la adjudicación de la controversia.

La revisión judicial tiene el propósito de asegurar que los organismos administrativos actúen de acuerdo a las facultades que les fueron concedidas en ley y que se ciñan al mandato constitucional que demarca su función frente a los ciudadanos en cuanto al debido proceso de ley. *Comisión Ciudadanos v. G.P. Real Property*, 173 DPR 998 (2008). Es decir, "[l]a revisión judicial garantiza a los ciudadanos un foro al que recurrir para vindicar sus derechos y obtener un remedio frente a las actuaciones arbitrarias de las agencias". *Id.*, pág. 1015.

Ello, desde luego, no obsta para que al revisar determinaciones administrativas el Tribunal deba ser deferente y evite reemplazar su criterio por el especializado de las agencias. *López Borges v. Adm. Corrección*, 185 DPR 603 (2012). Por ello, las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección que

subsiste en ausencia de prueba suficiente. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206 (2012).

Sin embargo, tal deferencia no supone renunciar a la intervención judicial "en el supuesto de que la agencia administrativa hubiese errado al aplicar la ley, [pues]dicha actuación sería inválida". *Calderón Otero v. CFSE*, 181 DPR 386, 396 (2011). En tal sentido, la *Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003* delimita la facultad revisora del Tribunal de Apelaciones al permitir recurrir "[m]ediante recurso de revisión judicial, que se acogerá como cuestión de derecho, de las decisiones, órdenes y resoluciones finales de organismos o agencias administrativas". Ley Núm. 201-2003, 4 LPRA sec. 24y. Disposición similar se encuentra en el Reglamento de este Tribunal; *Reglamento del Tribunal de Apelaciones (2004)*, 4 LPRA Ap. XXII–B, R. 56. Por su parte, la Ley Núm. 38-2017, conocida como *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAU), contempla en su sección 4.2, que "[u]na parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones...". Como se advierte, la vía de intervención judicial está pensada ordinariamente para que acontezca luego de transcurrido el trámite administrativo; en otras palabras, la intervención judicial está habitualmente prevista para considerar la determinación final de una agencia y no determinaciones interlocutorias.

Por ello, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos señalada en dicha sección 4.2 aplica cuando se recurre al Tribunal sin

haber completado todo el procedimiento administrativo disponible. *Colón Rivera, et al. v. ELA*, 189 DPR 1033 (2013). El objetivo principal del agotamiento de remedios administrativos es evitar la intervención judicial de forma innecesaria y a destiempo, de modo que interfiera con el cauce y desenlace normal del procedimiento administrativo. *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer*, 121 DPR 347 (1988). Se trata de una norma de abstención judicial que pretende lograr que las reclamaciones sometidas inicialmente a la esfera administrativa lleguen al foro judicial en el momento adecuado. *Igartúa de la Rosa v. ADT*, 147 DPR 318 (1998). Tal normativa, según resuelto, no debe ser soslayada, pues si una parte involucrada en un procedimiento administrativo acude al Tribunal previo a agotar los remedios administrativos disponibles, dicho Tribunal carece de jurisdicción. *Igartúa de la Rosa v. ADT, supra*.

Sin embargo, la sección 4.3 de la LPAU establece de forma palmaria que, a modo de excepción, un Tribunal puede relevar a un peticionario de tener que agotar los remedios administrativos cuando (1) dicho remedio sea inadecuado; (2) el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios; (3) se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales; (4) sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos; (5) sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o (6) sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa.

Es decir que, en lo que aquí concierne, la doctrina es clara en cuanto a que resulta innecesario que una parte agote el trámite administrativo ante una agencia "cuando la agencia claramente no tiene

jurisdicción y la posposición conlleva un daño irreparable al afectado". *J. Exam. Tec. Med. v. Elías, et al*., 144 DPR 483, 491 (1997). Esto porque cuando un foro emite un dictamen sin tener jurisdicción actúa de forma *ultra vires* y su decisión es nula. *Cordero et al. v. ARPe et al*., 187 DPR 445 (2012). A tal propósito, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ilustró recientemente a este Tribunal de Apelaciones en cuanto a que cuando se plantea la ausencia de jurisdicción de la agencia como excepción a la doctrina de agotamiento de remedios administrativos, es preciso que este foro judicial "analice la jurisdicción del foro administrativo para así poder disponer correctamente del planteamiento. En futuras ocasiones, el tribunal de Apelaciones deberá así hacerlo." *Autoridad de Acueductos y Alcantarillados v. Unión Independiente Auténtica de Empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados*, 2018 TSPR 17.

De otro punto, la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconoce que ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin un debido proceso de ley. Const. ELA, 1 LPRA Artículo II, sec. 7. Semejante disposición se encuentra en las Enmiendas V y XIV de la Constitución de Estados Unidos. Véase Const. EE.UU., 1 LPRA Emda. Artículo V & XIV. De acuerdo con la doctrina, el debido proceso de ley tiene dos manifestaciones: la sustantiva y la procesal. En su modalidad sustantiva apunta a proteger y salvaguardar los derechos fundamentales de la persona, *Rodríguez Rodríguez v. ELA*, 130 DPR 562 (1992), mientras que en su vertiente procesal posibilita que el Estado garantice el derecho a un procedimiento imparcial en el que una persona pueda cuestionar las

razones y legalidad de la acción. *Almonte et al v. Brito*, 156 DPR 475 (2002).

El debido proceso de ley puede ser invocado cuando el Estado atenta contra el interés individual de libertad o propietario de una persona. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252 (2013). De hecho, en *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716 (1982), se reconoció el interés propietario que posee un alcalde sobre el puesto para el que fue electo. Allí se indicó que "[l]a suspensión sumaria privó al recurrente de sus derechos de propiedad como lo son el sueldo y beneficios marginales, además de ejercer el cargo para el cual fue electo en las elecciones generales…". *Id*., pág. 731. Asimismo, se dispuso que "[s]u suspensión sumaria le impidió cumplir con esa obligación. Afectó el ejercicio de la franquicia electoral y privó de sus servicios como alcalde a los que por él votaron. Indudablemente que los intereses afectados por la destitución sumaria son de gran envergadura e importancia". *Id*., pág. 732.[2] Ante la existencia del mencionado interés propietario, el estado viene obligado a otorgar ciertas garantías tales como: "(1) notificación adecuada del proceso; (2) proceso ante un juez imparcial; (3) oportunidad de ser oído; (4) derecho a contrainterrogar a los testigos y examinar la evidencia presentada en su contra; (5) tener asistencia de abogado, y (6) que la decisión se base en el expediente". *Díaz Carrasquillo v. García Padilla*, 191 DPR 97, 111 (2014).

En particular sobre el requisito de notificación, en el ámbito del derecho administrativo se ha establecido que "la notificación es requisito indispensable para la validez del procedimiento

[2] Cabe destacar que, en aquel caso, el asunto en controversia era la facultad del Gobernador para suspender sumariamente a un alcalde. Dicha facultad fue posteriormente eliminada por la *Ley de Municipios Autónomos*, Ley Núm. 81-1991, según enmendada.

administrativo de carácter adjudicativo en sus distintas etapas". *Mun. San Juan v. Plaza las Américas*, 169 DPR 310, 329 (2006). Ello, toda vez que la oportunidad de ser oído implica, necesariamente, el requisito de haber sido notificado. Igualmente, "hasta que no se notifica adecuadamente a las partes una resolución, orden o sentencia, ésta no surte efectos…". *Caro v. Cardona*, 158 DPR 592, 599-600 (2003).

Por otra parte, sobre el ámbito jurisdiccional de las agencias, el ordenamiento jurídico deja claro que la ley es la fuente de derecho que establece los límites del poder y de las facultades de las agencias administrativas. *Amieiro González v. Pinnacle Real Estate*, 173 DPR 363 (2008). La ley habilitadora es el mecanismo legal que delega a la agencia los poderes que requiere para actuar de conformidad con el propósito legislativo. *Id.* Por tanto, una agencia administrativa sólo puede llevar a cabo las funciones que se le han encomendado legislativamente y aquellas que surgen de su actividad o encomienda principal según configurada. *Caribe Communications v. P.R.T.C.*, 157 DPR 203. (2002). En ocasiones, "una agencia administrativa no puede asumir jurisdicción sobre situación alguna que no esté autorizada por ley; es decir, ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa". *Amieiro González v. Pinnacle Real Estate*, *supra*, pág. 372. Cualquier duda en cuanto a la existencia de dicho poder debe resolverse en contra del ejercicio del mismo. *Id.*

Dentro del ámbito de dicha delegación legislativa, las agencias administrativas ostentan la facultad para adoptar reglas para instrumentar su mandato. *Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales*, 177 DPR 415 (2009). Según el profesor Fernández Quiñones, "la acción de

reglamentación de la agencia va dirigida precisamente a darle contenido y fijarle precisión a la política pública que se le ha encomendado a la agencia implantar". D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 2da ed. rev., Bogotá, Ed. Forum, (2001), pág. 110. Sin embargo, la validez de una reglamentación está sujeta, a que (1) se le haya delegado a la agencia el poder de reglamentar; (2) la actuación administrativa esté autorizada por ley (3) la reglamentación promulgada esté dentro de los poderes delegados; y (4) la reglamentación no sea arbitraria o caprichosa. *Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales*, *supra*, págs. 449-450.

En relación particular con los hechos del presente caso, el artículo 3.008 de la Ley de Municipios Autónomos, Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, 21 LPRA 4108, dispone que un alcalde podrá ser suspendido o destituido de su cargo por las siguientes causas:

> (a) Haber sido convicto de un delito grave y los delitos contra la función pública y el erario.
> (b) Haber sido convicto de delito menos grave que implique depravación moral.
> (c) Incurrir en conducta inmoral.
> (d) Incurrir en actos ilegales que impliquen abandono inexcusable, negligencia inexcusable que resulte lesiva a los mejores intereses públicos en el desempeño de sus funciones.

Igualmente, el referido artículo 3.008 de la Ley de Municipios Autónomos dispone que, entre otros, la Legislatura Municipal podrá presentar querellas contra un alcalde ante la Oficina del Panel del FEI y que este podrá ser suspendido o destituido de su cargo de conformidad al procedimiento dispuesto en el artículo 14 de la Ley del Fiscal Especial Independiente (Ley del FEI), Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, según enmendada, 3 LPRA sec. 99t-1. Tal procedimiento fue

instrumentado con la intervención de la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD), a la que se encomendó presentar un informe al Panel del FEI con sus recomendaciones fundadas sobre el curso de acción a seguir en los procesos disciplinarios en contra de alcaldes en las siguientes circunstancias:

> (a) Cuando se ha encontrado causa probable para arresto por delito grave y los delitos contra la función pública y el erario; o delito menos grave que implique depravación moral en contra de un alcalde o alcaldesa al amparo de la Regla 6 de las de Procedimiento Criminal...
> (b) Cuando recaiga sobre un alcalde o alcaldesa una convicción por delito grave y los delitos contra la función pública y el erario; o delito menos grave que implique depravación moral y la misma advenga final y firme…
> (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…

Es decir, la UPAD efectuará un proceso de investigación para determinar si la magnitud de los hechos justifican la suspensión o destitución del alcalde y deberá notificar al Panel del FEI un informe con sus recomendaciones. Artículo 14, *supra*. Dichos procedimientos serán confidenciales hasta que el Panel del FEI emita su determinación y el criterio probatorio a utilizarse en los procesos disciplinarios conducidos por la UPAD y el Panel del FEI será el de prueba clara, robusta y convincente. *Id.*

De igual manera, el mencionado artículo 14 establece que, si de la investigación realizada por la UPAD, el Panel del FEI determina que el alcalde incurrió en violación, se emitirá una resolución suspendiéndolo o destituyéndolo del cargo, la cual estará sujeta a un proceso de revisión acelerado ante el Tribunal de Apelaciones, a donde

el alcalde deberá comparecer en 10 días, el Panel del FEI podrá reaccionar en 10 días y el propio Tribunal resolver en 20 días. Artículo 14 de la Ley del FEI, *supra*.

Como resultado de la configuración administrativa dispuesta, la Ley del FEI facultó al Panel del FEI para reglamentar su autoridad delegada. Con ese fin se aprobó el Reglamento Núm. 8194, *Reglamento de la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario* de 2 de abril de 2012 (Reglamento de la UPAD). Dicho reglamento 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. Artículo 4 del Reglamento de la UPAD.

En lo pertinente al presente caso, particularmente sobre la calificada "querella" en la cual el Panel del FEI cimenta su actuación, el Artículo 10 del reglamento establece que "[e]l procedimiento adjudicativo, como norma general, se iniciará con la presentación de una querella ante la UPAD que pudiera constituir causa suficiente para investigar". Al respecto, el Artículo 8 (v) del reglamento define la querella como el escrito presentado de conformidad con el propio reglamento, que en sus artículos 12 y 14 define la forma y contenido del pliego de cargos, que deberá incluir:

a) Los hechos específicos en que están fundamentados;
b) Indicar, el nombre del funcionario querellado y el municipio en el cual se desempeña;
c) Los nombres, direcciones y teléfonos de los posibles testigos;
d) De conocerlas, deberá incluir las disposiciones de ley aplicables a cada cargo;
e) El nombre y firma del querellante;
f) Dirección postal y física de las partes;
g) Teléfonos de las partes;
h) Dirección de correo electrónico, si alguno;

i) Igualmente, debe indicar el teléfono, la dirección postal y física de sus abogados;
j) La querella deberá describir y/o incluir también la descripción de la evidencia en que se sostiene inicialmente en apoyo de sus alegaciones.

Sin embargo, dichos requisitos no serán aplicables cuando se trate, entre otros, de una querella conformada por la "Legislatura Municipal" a base "de un informe de investigación rendido", es decir cuando "se trate de una Investigación de la Legislatura Municipal …", que presumiblemente contemple los aspectos fácticos contenidos en una querella ordinaria. Véase artículos 11, 12 y 14 del Reglamento de la UPAD, respectivamente. De otra parte, el Artículo 16 del Reglamento de la UPAD establece como exigencia que la parte querellante deberá notificar al querellado en la misma fecha de la presentación de su querella y remitir a la UPAD evidencia de dicha notificación.

Examinado el recurso ante nuestra consideración a la luz del estado de derecho vigente, nos resulta evidente que el Panel del FEI actuó claramente sin jurisdicción al suspender sumariamente de su empleo al Alcalde por razón de que actuó (1) sin que se le presentara o refiriera una querella propiamente dicha, (2) sin que se notificara al recurrente de la presentación de dicha querella y (3) en exceso de la facultad legal delegada. Cada uno de estos motivos, independientes uno del otro, comporta la ausencia de jurisdicción del Panel del FEI. En función de ello, agotar el remedio administrativo resulta inocuo, conlleva el perjuicio de los derechos del recurrente al ejercicio de su cargo y requiere el ejercicio inmediato de nuestra jurisdicción.

En primera instancia, el expediente objeto del caso deja claro que el Panel del FEI consideró la Resolución Núm. 4 como una querella y

delineó su acción posterior sobre tal presunción, que resulta infundada en toda regla. Resulta palmario que la Resolución Núm. 4 no constituye una querella en su forma ni en su contenido, por lo que el Panel del FEI actuó prescindiendo de una querella que le confiriera jurisdicción en el caso.

De una parte lo evidente: la denominación de la Resolución Núm. 4 es la otorgada por la Legislatura Municipal, que la nombró "Resolución" y no "Querella". Mas como el nombre no siempre hace la cosa, al analizar la estructura de dicho escrito se advierte que en efecto constituye un acto legislativo corriente e inherente a la función de la Legislatura Municipal -según definido en el artículo 1.003 de la Ley de Municipios Autónomos 21LPRA 4001(bb)- que no responde a la organización de una querella propiamente dicha de acuerdo con el artículo 8 (v) del Reglamento de la UPAD. Tampoco dicha estructura guarda la representación ordinaria de una querella en el ámbito administrativo, en la que desde su título hasta sus imputaciones y apercibimientos permita considerársela como tal.

Aún más, si bien es cierto que los artículos 11, 12 y 14 del Reglamento de la UPAD eximen a la Legislatura Municipal de diversos requisitos en la configuración y presentación de una querella, tal exención ocurre solo cuando "se trate de una Investigación de la Legislatura Municipal" que involucre "un informe de investigación rendido" por ésta. Véase artículos 14 y 12, respectivamente. Es decir que, para que una Legislatura Municipal esté excusada de cumplir con los requisitos de forma y contenido usuales de una querella, está compelida a efectuar una investigación y rendir un informe de investigación. En el presente caso, no obstante, es claro que la

Resolución Núm. 4 no determina, menciona o siquiera alude a la existencia de una investigación por parte de la Legislatura Municipal contra el Alcalde y menos a la existencia de un informe que como resultado de ella hubiese rendido. Por tal motivo, no corresponde considerar dicha Resolución Núm. 4 como una querella formalmente perfeccionada.

Por otro lado, del contenido sustantivo de la Resolución Núm. 4 no resulta posible adscribir alegaciones de hecho a causas legales de suspensión o destitución, ni deducir la existencia de una investigación o informe investigativo en torno a ellos. Mas bien su narrativa adolece de liviandad y falta de concreción en torno a los hechos relacionados con las causas de destitución o suspensión que pudieran considerarse propios de una querella. Por el contrario, la superficialidad de ese contenido persuade de la inexistencia de una investigación o informe investigativo que vincule hechos alegados con violaciones de ley que permita considerar la Resolución Núm. 4 como querella, a la luz del Reglamento de la UPAD.

Es decir, la Resolución alude a fuentes de información que no refieren al resultado de alguna investigación que se haya constatado sino, entre otras, a un supuesto "reclamo colectivo", al hecho de que "[c]iudadanos en general se expresan en público, en cartas y redes sociales", o a la existencia de "un sentimiento colectivo de desesperación", etc. Véase Apéndice, Resolución Núm. 4. O sea, que las bases de su contenido son expresiones advertidas del discurso público de modo indeterminado y sin constatación. Además, al margen de la trivialidad de tales fuentes de información, el contenido mismo de la Resolución Núm. 4 no esboza hechos concretos que aleguen actos

definidos del Alcalde susceptibles de aparear con alguna de las causas de suspensión o destitución dispuestas específicamente en el citado artículo 3.008 de la Ley de Municipios Autónomos o en el citado artículo 14 de la Ley del FEI. Por el contrario, con respecto al Alcalde, la Resolución Núm. 4 dedica caracterizaciones tan generales como la de sus "pobres ejecutorias" y "omisión en su cumplimiento del deber", sin atribuir concreción o traducir en lenguaje jurídico las violaciones específicas que dispone la ley como causa de destitución o suspensión. Véase Apéndice, Resolución Núm. 4. En este extremo, resulta insuficiente que una querella digna de tal nombre se limite a repetir el texto de la ley de forma concluyente, sin articular hechos definidos en conexión con el comportamiento prohibido.

Peor aún, la carta del Presidente de la Legislatura Municipal, Gypsy I. Córdova García, claramente termina de derrumbar la noción de que la Resolución Núm. 4 pudiera ser equivalente a una querella, pues en la misma trata dicha resolución como un documento distinto a la querella. Concretamente, el señor Córdova García expresa al Alcalde que "como fue aprobado en el 20 de diciembre de 2017 en el Proyecto de Resolución Núm. 5" (que advino a ser la Res. Núm. 4), "hemos escrito y presentado querellas en su contra". Apéndice, carta de 2 de febrero de 2018. Es decir, considera la Resolución como un documento distinto a las supuestas querellas. No obstante, en el expediente de autos no obran las querellas a las que se refiere el señor Córdova García en su escrito; solo obra la Resolución Núm. 4, trasmutada a querella por disposición del Panel del FEI.

En este tenor, es cierto que "las investigaciones legislativas sirven de mecanismo para fiscalizar al gobierno y a la Rama Ejecutiva".

Aponte Hernández v. AFI, 175 DPR 256, 267 (2009). Sin embargo, la referida Resolución Núm. 4 no da cuenta de investigación alguna que a su vez le atribuya condición de querella de acuerdo al ordenamiento pertinente. Por el contrario, en su forma y contenido solo se atiene a una expresión legislativa ordinaria de la Legislatura Municipal. Por tanto, es claro que el Panel del FEI erró al considerar la Resolución Núm. 4 como una querella sobre la cual pudiera asumir jurisdicción en el presente caso. Por el contrario, al no ser la Resolución Núm. 4 una querella, el referido Panel nunca adquirió jurisdicción para iniciar un procedimiento contra el Alcalde, ni para ordenar la intervención de la UPAD y aún menos para ordenar la suspensión sumaria de aquél.

En segundo término, el Panel del FEI también actuó sin haber adquirido jurisdicción sobre el Alcalde -y en violación a su debido proceso de ley- pues no se verificó la notificación de una querella en su contra. Al respecto, el Artículo 16 del Reglamento de la UPAD establece:

> Artículo 16. Presentación y Notificación de la Querella
> La parte querellante deberá notificar al querellado -en la misma fecha de su presentación- con copia de la querella presentada en su contra. El querellante vendrá obligado a presentar ante la UPAD, evidencia de la notificación al querellado. Dicha notificación tendrá que ser efectuada por correo certificado o mediante entrega personal, similar a la de los emplazamientos.

Mas, como vimos, aquí solo hubo una comunicación del Presidente de la Legislatura Municipal en la cual informó haber "escrito y presentado" querellas en su contra y que se solicitaría la atención específica de la UPAD. Sin embargo, ya se ha establecido que el expediente no da cuenta de dichas querellas y, además, el envío de la Resolución Núm. 4 al Alcalde como parte del trámite administrativo normal de todas las Resoluciones de la Legislatura Municipal no puede

tomarse como notificación de una querella puesto que dicha Resolución Núm. 4 no lo es.

Luego, en la medida en que copia de las supuestas querellas "escritas y presentadas" contra el Alcalde no obran el expediente y que la Resolución Núm. 4 no es susceptible de considerarse como querella, resulta forzoso concluir que el Alcalde nunca fue notificado apropiadamente del inicio de un procedimiento investigativo en su contra. El hecho de que el citado artículo 16 compare la notificación de una querella contra un alcalde con el diligenciamiento de un emplazamiento no ha de ser soslayado ni minusvalorado pues, teniendo en cuenta la dimensión constitucional del procedimiento de emplazamiento, los requisitos de la notificación debían cumplirse estrictamente ya que su inobservancia priva de la jurisdicción. *Global v. Salaam*, 164 DPR 474 (2005). Precisamente, la ausencia de la notificación al Alcalde también privó al Panel del FEI de jurisdicción.

Por último, el Panel del FEI igualmente actuó sin jurisdicción al proceder de forma ultra vires y en exceso a los poderes administrativos delegados en ley al suspender sumariamente al Alcalde. Como antes dicho, es claro que el trámite para la suspensión o destitución de un alcalde está regulado por el Artículo 14 de la Ley del FEI y que las instancias establecidas allí para decretar la suspensión o destitución del alcalde son que (a) se le haya encontrado causa para arresto por determinados delitos, (b) que haya recaído una convicción en su contra o (c) que haya incurrido 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. Sin embargo, en cualquiera de tales casos la ley dispone que

la UPAD efectuará una investigación a base de la cual rendirá al Panel del FEI un informe de recomendaciones, sin que en ninguno de los casos se contemple la opción de una suspensión sumaria. 3 LPRA 99t-1.

Al examinar sus disposiciones, es claro que la Ley del FEI no faculta al Panel del FEI para la suspensión sumaria de un alcalde. De hecho, el texto de las causales que más se acerca a interpretar la existencia de semejante facultad es el referido al inciso (a) del mencionado artículo 14, cuando el motivo de la investigación remite a que un Tribunal ha encontrado causa probable para arresto contra un Alcalde en los tribunales. En ese caso, se determina que "[s]i el Panel determina que el interés público así lo requiere, [la UPAD] podrá comenzar un proceso para determinar si la magnitud de los cargos imputados requieren la suspensión de empleo del Alcalde o Alcaldesa, hasta que concluya el proceso judicial en su contra". Ley del FEI, artículo 14 (a), 3 LPRA 99t(1)(a). Adviértase que, aún en esta instancia, la UPAD tendría que comenzar un proceso que aquilate la magnitud de los cargos por los que se encuentre causa a un alcalde antes de recomendar o no su suspensión temporal.

Evidentemente, el caso bajo consideración no involucra la determinación de causa probable para arresto contra el recurrente bajo el referido inciso (a), ni la existencia de una convicción bajo el inciso (b), sino que solo es susceptible de enmarcar en el inciso (c) del referido artículo 14. Con respecto al mismo, sin embargo, la ley no prevé la suspensión sumaria o alguna suspensión preliminar análoga que subsista hasta que se concluya la investigación. Lo cierto es que el texto de la disposición solo vislumbra la suspensión o destitución definitiva;

y esto solo si, luego de la celebración de un proceso investigativo por parte de la UPAD, el Panel del FEI determina que el Alcalde incurrió en la conducta sancionada y emite una resolución final de suspensión o destitución del cargo. Ello, además, es cónsono con la revisión judicial dispuesta en dicha ley, en el que por la finalidad de la sanción y la importancia que supone privar a un alcalde del ejercicio de su puesto -*Vélez Ramírez v. Romero Barceló, supra*- se establece un proceso de revisión de carácter acelerado en el cual un alcalde destituido o suspendido definitivamente deberá comparecer en 10 días al Tribunal de Apelaciones, el Panel del FEI replicar en 10 días y el propio Tribunal resolver en 20 días. Artículo 14 de la Ley del FEI, *supra*.

No obstante, a pesar de la claridad de la ley, los incisos (a) y (b) del artículo 52 del Reglamento de la UPAD contemplan que la UPAD pueda recomendar la suspensión sumaria de empleo de un alcalde como medida cautelar "mientras se conducen los procedimientos adjudicativos ante la UPAD" y que "[l]uego de impuesta la referida medida cautelar, a solicitud de parte, el Oficial Examinador podrá señalar una vista administrativa para escuchar cualquier alegación que tenga a bien hacer el Alcalde…". Es decir que mientras que el artículo 14 (c) de la Ley del FEI no permite la suspensión sumaria ni una preliminar hasta que se investigue y adjudique el caso administrativo definitivamente, el artículo 52(a)(b) del Reglamento de la UPAD —contradictoriamente— da margen para decretar tal suspensión sumaria de empleo del alcalde previo a la culminación del proceso investigativo, antes de la vista administrativa para ser oído y en anticipación a la adjudicación requerida.

Ello, desde luego, derrota la función de la ley como fuente y límite del poder administrativo que detentan las agencias. *Amieiro González v. Pinnacle Real Estate, supra*. Por el contrario, habilita al Panel del FEI a saltarse tal demarcación legislativa y ejercer funciones no delegadas estatutariamente, sin que ni siquiera deriven como consecuencia de la encomienda propiamente dispuesta en ley. *Caribe Communications v. P.R.T.C., supra*. Al hacerlo, dicho reglamento desnaturaliza la política pública instrumentada mediante legislación, en lugar de limitarse solo a darle precisión reglamentaria. *Buono Correa v. Srio. Rec. Naturales, supra*. En consecuencia, dicha reglamentación abocó al Panel del FEI a arrogarse jurisdicción para decretar suspensiones sumarias sin fundamento legal, cuando ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia de éstas podía suplantar la delegación expresa de la ley como fuente de ese poder. *Amieiro González v. Pinnacle Real Estate, supra*. En este sentido, resulta palmario que el Reglamento de la UPAD excede la delegación de poderes conferidos por la Asamblea Legislativa y, por tanto, es nulo en cuanto permite la suspensión sumaria de un alcalde bajo la causa definida en el artículo 14(c); esto convierte en *ultravires* y ausente de jurisdicción la actuación del Panel del FEI a su amparo y en nula la decisión de suspender sumariamente al recurrente.

Por las consideraciones expuestas, se reitera que el Panel del FEI actuó claramente sin jurisdicción al suspender sumariamente de su empleo al recurrente por razón de que actuó (1) sin que se le presentara o refiriera una querella propiamente dicha, (2) sin que se notificara al recurrente de la presentación de dicha querella y (3) en exceso de la facultad legal delegada, con lo cual agotar el remedio administrativo

resulta inocuo y conlleva el perjuicio de los derechos del recurrente al ejercicio de su cargo. Por tanto, se revoca la *Resolución y Orden* administrativa impugnada y se ordena la restitución inmediata del Alcalde a su puesto.

Notifíquese de inmediato.

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

La Juez Surén Fuentes disiente del resultado con opinión escrita.

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

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN - CAGUAS
PANEL I

IN RE: HON. VÍCTOR EMERIC CATARINEAU ALCALDE DEL MUNICIPIO DE VIEQUES	**KLRA201800129**	REVISIÓN JUDICIAL procedente del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente Caso Núm.: UPAD-2018-0005

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, la Jueza Surén Fuentes y el Juez Candelaria Rosa

VOTO DISIDENTE DE LA JUEZ SURÉN FUENTES

En San Juan, Puerto Rico, a 4 de mayo de 2018.

Disiento respetuosamente de la decisión de la Mayoría del Panel de declarar que el Panel de la Oficina del Fiscal Especial Independiente (PFEI) no ostenta jurisdicción sobre las partes en el caso de epígrafe. Concluyo firmemente que la Mayoría del Panel ha tomado una determinación, la cual colisiona y consta diametralmente opuesta a la discreción y facultad que nuestro Ordenamiento le reconoce a dicho Panel para hacer una determinación inicial sobre su propia jurisdicción, y para obrar, conforme al conocimiento especializado que su propia Ley habilitadora le confiere.

I.

El 20 de diciembre de 2017, la Legislatura Municipal de Vieques (Legislatura Municipal), aprobó en Sesión Ordinaria la Resolución Núm. 4, Serie: 2017-2018, cuyo título lee:

> PARA SOLICTAR LA RENUNCIA AL ALCALDE, EL HON. VÍCTOR EMERIC CATARINEAU POR OMISIONES AL CARGO, DESCUIDO, DESATENCIÓN VOLUNTARIA SUSTANCIAL DE SUS OBLIGACIONES Y DEBERES, QUE HA RESULTADO PERJUDICIAL PARA LA FUNCIÓN PÚBLICA, POR ACCIONES MANIFIESTAS E INJUSTIFICADAS DA LAS RESPONSABILIDADES Y OBLIGACIONES DEL CARGO QUE HAN MENOSCABADO LOS INTERESES Y DERECHOS DEL PUEBLO DE VIEQUES, POR ESTO

SE REFIERE A LA UNIDAD DE PROCESAMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO (UPAD) Y A LA OFICINA DEL FISCAL ESPECIAL INDEPENDIENTE (FEI).

Mediante la referida Resolución, la Legislatura Municipal dispuso que tras el paso del Huracán Irma por la Isla de Vieques, el Sr. Emeric Catarineau manifestó mediante declaraciones públicas ante la prensa, que "todo estaba bien", no empece a la escases de suministros de alimentos y combustible en la Isla Municipio. Luego, tras el paso del Huracán María el Alcalde solicitó al Gobierno de Puerto Rico que detuviera y cancelara los suministros de agua y alimentos que se destinaban para dicho Municipio. Dispuso además, que el recurrente incurrió en descuido, y desatención voluntaria de sus obligaciones y deberes como Alcalde, provocando el menoscabo de los intereses y derechos del Pueblo de Vieques.

La Legislatura Municipal indicó igualmente que el Sr. Emeric Catarineau, desatendió la transportación marítima para la Isla Municipio, la cual había colapsado, y obvió los procesos y protocolos para el manejo de emergencias del Ayuntamiento, resultando en poca, o ninguna coordinación y respuesta municipal a la crisis surgida tras el paso del ciclón, dando paso a la falta de orden público y poniendo en riesgo la seguridad y el bienestar de los residentes y visitantes de Vieques. De igual forma, expuso que el Alcalde no tomó acción sobre una información provista por la Comisión de Hacienda y Auditoría de la Legislatura Municipal, concerniente a deficiencias y señalamientos en el manejo de contratos, bienes y servicios en la Isla Municipio; y firmó un contrato por una cantidad mayor a la aprobada por la Legislatura Municipal. [1]

[1] Resolución Núm. 4, de la Legislatura Municipal de Vieques, del 20 de diciembre de 2017, a las págs. 1-3.

La Legislatura Municipal indicó que la Ley de Municipios Autónomos, 21 LPRA sec. 4108, provee para la destitución de un alcalde, por las causas que dispone la Ley Núm. 2 del 23 de febrero de 1988, según enmendada, conocida como la Ley del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (Ley Núm. 2); incluyendo "[incurrir en actos ilegales que impliquen abandono inexcusable, negligencia inexcusable que resulte lesiva a los mejores intereses púbicos en el desempeño de sus funciones." Por entender que el Alcalde incurrió en omisión al cargo, descuido, desatención voluntaria sustancial de sus obligaciones y deberes, resultando en un menoscabo a los intereses y derechos del Pueblo de Vieques, la Legislatura Municipal solicitó la renuncia del Sr. Emeric Catarineau, y refirió el asunto a la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD).[2]

El 5 de febrero de 2018 el PFEI ordenó a la UPAD que, de conformidad con el Plan de Reorganización Núm. 1-2012, 32 LPRA sec. 99t-1 (Plan de Reorganización Núm. 1-2012), y el *Reglamento de la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario,* Reglamento Núm. 8194-2012, evaluara la Querella Núm.: UPAD-2018-0005, instada contra el Sr. Emeric Catarineau, toda vez que del contenido de la misma surgían señalamientos de alegados actos contrarios a la ley, incurridos por el Alcalde.

El 7 de febrero de 2018 la UPAD notificó mediante correo certificado al Sr. Emeric Catarineau la formulación de una Querella en su contra, y otorgó al recurrente del término de quince (15) días para contestar la Querella en su contra. Toda vez que el Sr. Emeric Catarineau no contestó la Querella dentro del término provisto, se continuó con el proceso sin contar con la

---

[2] *Íd.*, a la pág. 3.

posición del Alcalde.[3] La UPAD solicitó al PFEI la designación de un Abogado Investigador para que efectúe la investigación administrativa sobre los alegados hechos que se aducen en contra del Alcalde. Así las cosas, la UPAD rindió un Informe al PFEI en el cual recomendó, como medida cautelar, que se le imponga al Sr. Emeric Catarineau la suspensión sumaria de empleo mientras el asunto de epígrafe es atendido en sus méritos.

El 21 de febrero de 2018 el PFEI emitió *Resolución y Orden*, sobre la Querella Núm.: UPAD-2018-0005. Señaló el PFEI que de demostrarse la referida conducta por parte del Alcalde, ello podría configurar una administración negligente en el desempeño de sus funciones y de abandono inexcusable entre otras violaciones de ley. Dispuso, que "**ante los hechos que surgen de la voluminosa prueba que se acompaña con la querella y que fueron ponderados por la UPAD, a los fines de hacer su recomendación al Panel**, **y considerando la magnitud de los mismos"**[4], dispuso la suspensión sumaria de empleo del Sr. Emeric Catarineau. Consecuentemente, ordenó al recurrente entregar todos los bienes municipales en su poder, y le prohibió tener acceso, o intervenir a documentos, gestiones o toma de decisiones en el Municipio de Vieques, y a personarse en cualquiera de las instalaciones o dependencias del Ayuntamiento, ""**hasta tanto se disponga finalmente de este asunto**."[5] Por último, el PFEI apercibió al Sr. Emeric Catarineau sobre el término de quince (15) días para solicitar Reconsideración de la Suspensión Sumaria ante dicho Foro. Así también, notificó al recurrente que también podrá solicitar Revisión Judicial de la

[3] *Resolución y Orden*, sobre la Querella Núm.: UPAD-2018-0005, del 7 de marzo de 2018, a la pág. 2.
[4] *Resolución y Orden*, sobre la Querella Núm.: UPAD-2018-0005, del 21 de febrero de 2018, a la pág. 3.
[5] *Íd.*

decisión del PFEI ante el Tribunal de Apelaciones, previa moción de reconsideración al Panel.[6]

El 23 de febrero de 2018 el PFEI emitió *Resolución y Orden*, en la cual ordenó al Sr. Emeric Catarineau que en cinco (5) días laborables, contados a partir de la notificación de dicho dictamen, expusiera razón por la cual no se le debe suspender el salario y demás beneficios económicos.[7]

El 1 de marzo de 2018 el PFEI emitió *Resolución*. Indicó que el Sr. Emeric Catarineau no había comparecido ante la UPAD para presentar posición alguna referente a la Querella instada en su contra, y tampoco había comparecido ante el PFEI para presentar posición alguna en torno a la *Resolución y Orden* emitida el 21 de febrero de 2018, y la *Resolución* emitida el 23 de febrero de 2018. El PFEI decidió conceder una nueva oportunidad al Alcalde, para que éste exponga su posición en derecho por la cual no se le deba privar de su salario y mantener la suspensión sumaria impuesta. Para ello, el Panel pautó Vista Administrativa ante un Oficial Examinador de la UPAD a ser celebrada el **13 de marzo de 2018**.

El 5 de marzo de 2018 el Sr. Emeric Catarineau, **compareció ante el PFEI en el Caso Núm.: UPAD-2018-0005, mediante *Moción en Cumplimiento de Orden de Mostrar Causa.*** Argumentó que ni el Plan de Reorganización Núm. 1-2012, ni la Ley de Municipios Autónomos, permiten que por razón de una Querella en la cual se alega abandono o negligencia inexcusable por parte de un alcalde se determine la suspensión sumaria de empleo como media cautelar. Planteó que para que proceda una suspensión de empleo, conforme a los hechos alegados en el caso de epígrafe, **la UPAD tendría que concluir la investigación, y someter un informe final de sus**

---

[6] *Íd.*, a la pág. 6.
[7] *Resolución y Orden*, sobre la Querella Núm.: UPAD-2018-0005, del 23 de febrero de 2018, a la pág. 1.

hallazgos ante el PFEI. El recurrente también alegó que no existía una Querella bajo juramento, conforme a la Ley Núm. 2, y que si existía una la misma no le fue notificada conforme al Reglamento Núm. 8194, *supra*.

El Alcalde sostuvo que la suspensión sumaria como media cautelar era una acción *ultra vires*, ante la falta de delegación de la UPAD y el PFEI para llevar a cabo la misma. Solicitó al PFEI que declarara No Ha Lugar la suspensión del salario y los beneficios económicos.

El 8 de marzo de 2018 el Sr. Emeric Catarineau presentó ante este Tribunal de Apelaciones recurso de *Revisión Judicial*. Así también, presentó *Moción Urgente Solicitando Auxilio de Jurisdicción*. Solicitó a este Tribunal de Apelaciones que ordene la restitución inmediata del Alcalde a su empleo, y se paralicen los procesos ante a UPAD y el PFEI hasta tanto se adjudique el Recurso de Revisión Judicial.

II.

A.

La Oficina del PFEI, fue creada mediante la Ley Núm. 2, *supra*, con la misión de prevenir, erradicar y penalizar cualquier comportamiento delictivo o indebido de funcionarios gubernamentales a fin de restaurar la confianza del Pueblo en su Gobierno y en sus servidores públicos. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 2-2012.

El propósito primordial al crear la PFEI fue establecer una entidad neutral e independiente, libre de presiones, para la investigación y procesamiento criminal por actos ilegales realizados por altos funcionarios y ex funcionarios del Gobierno, y aislar el funcionamiento de la justicia de las influencias indebidas subsanando posibles conflictos o apariencias de conflictos que

existirían si el Secretario de Justicia tuviera que procesar altos funcionarios del aparato gubernamental del cual él es parte. *Íd.*

La facultad que la Ley concede a la Oficina del PFEI, mediante la designación del Fiscal Especial Independiente, para procesar criminalmente a dichos funcionarios y ex funcionarios públicos es una facultad especial y excepcional, toda vez que el Secretario de Justicia no comparece como representante legal del Pueblo para instar la causa penal a través de sus fiscales. El objetivo es que el procesamiento de los funcionarios públicos se conduzca bajo un crisol objetivo e imparcial, sin que medien favoritismos ni persecuciones por razones partidistas. *Íd.*

El Plan de Reorganización Núm. 1-2012, incorporó enmiendas a la Ley Núm. 2. En particular, se añadió el Artículo 14 Ley Núm. 2, 3 LPRA sec. 99t-1, que le transfirió al PFEI la facultad de suspender de empleo y de destituir a un alcalde o una alcaldesa. Asimismo, mediante el Artículo 14 de la Ley Núm. 2, *supra*, se creó la Unidad de Procesamiento Administrativo Disciplinario (UPAD), a la cual se le delegó el recomendar al PFEI el curso de acción a seguir en los procesos disciplinarios en contra de alcaldes. El Artículo 13 del Plan de Reorganización Núm. 1-2012, facultó al PFEI a reglamentar. Así, el 2 de abril de 2012, se aprobó el Reglamento Núm. 8194.

De otra parte, el Artículo 14(1)(c) de la Ley Núm. 2, 3 LPRA 99t-1(1)(c), regula los criterios que deben considerarse para iniciar un proceso en contra del alcalde para determinar si debe procederse a suspender o destituirlo **cuando este 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**. Por su importancia para la solución del presente recurso, citamos la parte pertinente de este inciso, que reza:

> (c) Cuando el Panel reciba información, bajo juramento, **que a su juicio constituya causa suficiente** para investigar si un Alcalde o Alcaldes 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**.
>
> **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 de la presentación 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, contra 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 su determinación. (Énfasis nuestro).

Además, el *Plan de Reorganización 1-2012*, *supra*, también dispone que los procesos serán confidenciales hasta que el Panel de la OPFEI emita una determinación final sobre el asunto ante su consideración. 3 LPRA sec. 99t-1(c).

El Artículo 10 del Reglamento Núm. 8194 establece que. Como regla general, el procedimiento adjudicativo ante la UPAD se iniciará con la presentación de una querella ante la UPAD que pudiera constituir causa suficiente para investigar.

Ello así, dispone el Artículo 11 del Reglamento Núm. 8194 que los siguientes podrán presentar las querellas ante la UPAD:

a) [el] Gobernador de Puerto Rico;
b) [la] Oficina de Ética Gubernamental;
c) [la] Oficina del Contralor de Puerto Rico;
d) [un] Funcionario de una Agencia del Gobierno de los Estados Unidos de América;
e) [el] Comisionado de Asuntos Municipales;
f) [la] Legislatura Municipal;
g) Cualquier ciudadano-**En los casos en que la querella sea presentada por un ciudadano particular, se requerirá que la querella sea presentada bajo juramento.**

El Artículo 14 del Reglamento Núm. 8194, define primeramente la Querella como el "escrito presentado o pliego de cargos el cual deberá describir en forma sucinta y sencilla lo siguiente:"

a) Los hechos específicos en que están fundamentados;
b) Indicar, el nombre del funcionario querellado y el municipio en el cual se desempeña;
c) Los nombres, direcciones y teléfonos de los posibles testigos;
d) De conocerlas, deberá incluir las disposiciones de ley aplicables a cada cargo;
e) El nombre y firma del querellante;
f) Dirección postal y fisica de las partes;
g) Teléfonos de las partes;
h) Dirección de correo electrónico, si alguno;
i) Igualmente, debe indicar el teléfono, la dirección postal y física de sus abogados;
j) La querella deberá describir y/o incluir también la descripción de la evidencia **en que se sostiene inicialmente en apoyo de sus alegaciones**.

Dicho Artículo posteriormente enfatiza que **no será necesario cumplir con los requisitos previamente relacionados cuando se trate de una Investigación de la Legislatura Municipal**. (Énfasis nuestro).

El Artículo 18 del Reglamento Núm. 8194, dispone que el Director o funcionario a cargo de la UPAD evaluará la querella y podrá referirla a un Oficial Examinador. El Oficial Examinador, a su vez, deberá rendir un informe al PFEI el cual contendrá determinaciones de hechos y la conclusión de derecho aplicable, así como su recomendación en cuanto a la determinación a tomarse en contra del alcalde o alcaldesa querellado. Artículos 52 y 53 del Reglamento Núm. 8194 de la UPAD.

Ahora bien, el Artículo 52 (a) del Reglamento Núm. 8194, establece que:

> Una vez presentada la querella, recibido un referido o investigación en contra de un Alcalde o Funcionario Municipal Electo, **si la UPAD determina que la conducta observada resulta lesiva a la imagen o afecta el interés público,** podrá recomendar al Panel, **como medida cautelar**, el curso de acción a seguir que deba adoptarse. Esto es, si la magnitud de los cargos requiere la suspensión sumaria de empleo del Alcalde o Funcionario Municipal Electo, mientras se conducen los procedimientos adjudicativos ante la UPAD.

Dicha determinación sumaria, se distingue de la **determinación final** del Panel de la PFEI, la cual se define como la: decisión del Panel sobre una recomendación del Oficial Examinador en cuanto a un caso o asunto ante su consideración, la cual podrá ser objeto de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones. Artículo 8(g) del Reglamento Núm. 8194.

Aunque la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU) no provee una definición puntual para lo que constituye 'orden, resolución o providencias adjudicativas finales' -contrario a lo que ocurre con otros términos-, sí se provee una descripción de lo que debe contener este tipo de dictamen. A saber, incluir y exponer de forma separada "determinaciones de hecho si éstas no se han renunciado, conclusiones de derecho, que fundamentan la adjudicación, la disponibilidad del recurso de reconsideración o revisión según sea el caso. La orden o resolución deberá ser firmada por el jefe de la agencia o por cualquier otro funcionario autorizado por ley". 3 LPRA sec. 2164. Asimismo, se dispone que se tiene que advertir sobre el derecho a solicitar la reconsideración -y el término para así hacerlo- ante la agencia o para instar el recurso de revisión judicial correspondiente, así como las partes a ser notificadas del recurso de revisión. Por último, cabe destacar que este Tribunal ha particularizado que el dictamen final es aquel "que pone fin a todas

las controversias dilucidadas ante la agencia y cuyo efecto es sustancial sobre las partes". *A.R.P.E. v. Coordinadora*, 165 DPR 850, 867 (2005).

B.

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos le requiere a los tribunales abstenerse de intervenir en una controversia bajo la consideración de la agencia, que no ha recorrido todo el trámite administrativo. *Colón v. Méndez,* 130 DPR 433 (1992). Por lo tanto, se trata de un requisito jurisdiccional que no debe ser soslayado salvo que se dé alguna excepción. *Igartúa v. ADT,* 147 DPR 318 (1998).

Esta doctrina va dirigida a determinar la etapa en los procedimientos en la cual el litigante puede recurrir a los tribunales de un caso que se ventila ante una agencia. *Outdoor Media Display Poster v. Billboard One, Inc.,* 179 DPR 391 (2010), *Aguilú Delgado v. P.R. Parking System,* 122 DPR 261 (1988). **Para determinar si es necesario o no el agotar los remedios administrativos antes de acudir al foro judicial, hay que analizar si a la luz de las circunstancias del caso y pericia particular de la agencia se considera que la intervención judicial sería prematura**. *García Cabán v. UPR,* 120 DPR 167 (1987). A su vez, el requerimiento de agotamiento de remedios incluye el acudir al organismo administrativo apelativo de existir alguno. *Mun. de Caguas v. ATT,* 154 DPR 401 (2001).

Más aún, en materia de derecho administrativo, la doctrina de jurisdicción primaria está predicada en una norma de prelación jurisdiccional respecto al foro adjudicativo legitimado para atender, en principio, determinada controversia. *Procuradora Paciente v. MCS,* 163 DPR21 (2004); *Ortiz v. Panel del F.E.I.,* 155 DPR 219 (2001); *Ortiz v. Coop. Ahorro y Crédito,* 120 DPR 253 (1987). Siendo

así, la misma exige a los tribunales de justicia auscultar el alcance de la ley habilitadora del organismo concernido, a fin de resolver si el asunto en cuestión es uno estrictamente sujeto a su ámbito de especialización. *Consejo de Titulares v. Gómez Estremera et al.,* 184 DPR 407 (2012). La antedicha norma plantea por lo tanto un esquema de competencia inicial, que opera en función a lo dispuesto en el estatuto regulador de la agencia.

Por su parte, la doctrina de agotamiento de remedios administrativos supone un ejercicio de abstención judicial, ello en cuanto al momento idóneo en el cual los tribunales habrán de intervenir en una controversia considerada en su origen por una entidad administrativa, que aún no ha completado el cauce agencial. *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg,* 173 DPR 843 (2008); *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. Del Rey,* 155 DPR 906 (2001). Así, y distinto a la norma de jurisdicción primaria exclusiva, la de agotamiento de remedios atiende la etapa en la cual la intervención judicial resulta propicia respecto a un asunto sometido al quehacer adjudicativo de determinado organismo. De este modo, esta doctrina se invoca para cuestionar la acción de un litigante que participó, o participa, de un procedimiento en una agencia y que, sin extinguir todos los recursos disponibles a su favor, acude al auxilio de los foros de justicia. *Colón Rivera et al. v. E.L.A.*, 189 DPR 1033 (2013); *Guzmán y otros v. E.L.A.,* 156 DPR 693 (2002).

Recientemente en el caso *Autoridad de Acueductos y Alcantarillados v. Unión Independiente Auténtica de Empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados*, 199 DPR___ (2018), el más Alto Foro reiteró que la normativa establecida sobre la doctrina de agotamiento de remedios administrativos no es de aplicación inflexible, por lo que tiene excepciones. Señaló que la propia LPAU

contiene en la Sección 4.3 una disposición a esos efectos; ésta reza como sigue:

> El tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que dicho remedio sea inadecuado, o cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos, o cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia, o cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa. 3 LPRA sec. 2173.

En lo concerniente a si es posible revisar una orden interlocutoria en instancias donde un foro administrativo la emitió sin jurisdicción, en el reciente caso el Tribunal Supremo hizo mención de la Opinión de dicho Foro en *J. Exam. Tec. Med. v. Elías, et al.*, 144 DPR 483, 491 (1997). En esa ocasión determinó el Tribunal Supremo que no es necesario que una parte agote el trámite administrativo "**cuando la agencia claramente no tiene jurisdicción y la posposición conlleva un daño irreparable al afectado**". Ello, pues, la actuación de una agencia que no tiene jurisdicción es *ultra vires.* Véase, además*: Comisionado Seguros v. Universal*, 167 DPR 21, 31 (2006).

Es importante notar, que en el reciente caso de *Autoridad de Acueductos y Alcantarillados v. Unión Independiente Auténtica de Empleados de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados,* supra, el Tribunal Supremo cita el caso de *J. Exam. Tec. Med. v. Elías, et al,* en el cual, a su vez, reiteró la norma establecida en el caso *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, 112 DPR 716 (1982). En dicha Opinión contundente, el más alto Foro expuso lo siguiente:

> La doctrina acepta que cuando surge claramente que no hay jurisdicción, ningún beneficio se obtiene obligando al litigante a mantenerse en la agencia hasta culminar el proceso. No es entonces consumir los remedios. Requerirlo en esas circunstancias sería una

> futilidad en términos de tiempo y dinero, porque finalmente el foro judicial, con toda probabilidad, invalidaría el proceso. Así, **en la medida que la cuestión jursidiccional es menos clara y disminuyen estos riesgos, es adecuado compeler a que se agoten dichos remedios**. *J. Exam. Tec. Med. v. Elías, et al,* supra, a la pág. 492; *Vélez Ramírez v. Romero Barceló,* supra, a la pág. 725. (Énfasis suplido). Esta es la doctrina que también prevalece en la mayoría de las jurisdicciones estatales en Estados Unidos. *Íd.*, Véase: *Leedom v.* Kyne, 358 US 184 (1958); *Ward v.* Keenan, 70 A2d 77, 79 (1949); B. Scwartz, *Administrative* Law, 3ra ed., Biston, Ed. Little, Brown and Co., 1991, págs. 555-557. Acto seguido, el Tribunal Supremo añadió que dicho enfoque doctrinal se robustece en la medida en que es luego de que se agotan los remedios administrativos pendientes, que el tribunal **tiene a su disposición el récord y el beneficio de la adjudicación final efectuada por la agencia, que es la entidad especializada en el asunto**.
>
> (Énfasis nuestro).

En cuanto a qué constituye una "clara falta de jurisdicción", en *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, supra, el Tribunal Supremo resolvió que se deben tomar en consideración los siguientes factores: 1) el riesgo de que se ocasione un daño irreparable al afectado si el tribunal pospone su intervención dejando que prosigan los procedimientos; 2) **el grado de claridad con que surja la ausencia o presencia de jurisdicción**; y 3) la pericia que tenga la agencia para dilucidar las cuestiones pertinentes a su jurisdicción. *Vélez Ramírez v. Romero Barceló,* supra, a la pág. 723; *Colón v. Méndez,* 130 DPR 433, 444 (1992).

Relevante para nuestra discusión es enfatizar que *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, supra, trató sobre una controversia referente a la jurisdicción de la extinta Comisión para Ventilar Querellas Municipales (CVQM). La referida Comisión, era en ese entonces la entidad facultada en ley para entender en los procedimientos disciplinarios de los alcaldes. Posteriormente fue eliminada conforme al Plan de Reorganización 1-2012, *supra*, y sus

funciones fueron distribuidas entre la Oficina del PFEI y la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM).

En dicha ocasión, el Tribunal Supremo se expresó sobre la jurisdicción de la CVQM para entender sobre los señalamientos presentados contra un Alcalde. Resolvió el más alto Foro lo siguiente:

> En el caso de autos estamos ante un estatuto creado específicamente para ventilar y adjudicar cargos contra los alcaldes. Esa encomienda es clara y su ámbito definido. La ausencia de jurisdicción que la ley habilitadora de la CVQM, constituía un estatuto creado específicamente para ventilar y adjudicar cargos contra los alcaldes. Esa encomienda es clara y ámbito definido. **La ausencia de jurisdicción no es evidente**. Por el contrario, depende de precisar y dirimir unos hechos no adjudicados hasta el momento. El determinar si los cargos radicados imputan "conducta inmoral o actuaciones ilegales que impliquen abandono, negligencia inexcusable o conducta lesiva a los mejores intereses públicos, en el desempeño de sus funciones" **es un asunto que está sujeto al proceso de interpretación**.

Es importante notar que en dicha ocasión, el Tribunal Supremo resaltó en la nota al calce 8 en la página 726, que el Alcalde contra quien se inició un proceso adjudicativo ante la CVQM, habían presentado una Moción de Desestimación ante la CVQM, previo a acudir al Foro Judicial. Sin embargo, al igual que en caso de autos, dicha Moción no había sido resuelta cuando el Alcalde optó por presentar acudir ante el Foro Judicial, razón por la cual el Tribunal Supremo no contaba con el beneficio de una opinión y discusión del Foro Administrativo respecto a su jurisdicción en el caso.

Finalmente, en *Vélez Ramírez v. Romero Barceló,* supra, a la pág. 730, el Tribunal Supremo recalcó que "el debido proceso de ley **no requiere que haya una vista previa a toda privación de un derecho o interés propietario. Cuando hay una privación temporal basta que en algún momento significativo u oportuno el afectado tenga la oportunidad de defenderse y de presentar**

su caso en un proceso con adecuadas garantías. Se reconoce que hay ocasiones en que el Estado tiene algún interés de importancia que exige la intervención temporal con la propiedad o libertad de una persona antes de que pueda brindársele oportunidad de ser oído."

Posteriormente, el Tribunal Supremo dispuso en *Colón v. Méndez,* supra, y luego reiteró en *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 44-46 (2004), que "**no toda alegación de ausencia de jurisdicción va a tener el efecto de liberar a la parte de culminar sus gestiones en la agencia**." En dicha ocasión el más alto Foro recalcó que **"[c]ualquier otra interpretación tendría el efecto de eliminar de facto la doctrina de agotamiento de remedio" y que "[a]nte una alegación de ausencia de jurisdicción, es a la propia agencia, salvo unas excepciones, a la que le corresponde hacer una determinación inicial de su propia jurisdicción**." (Énfasis nuestro).

Por último, nuestro Tribunal Supremo dispuso que los tribunales apelativos deben abstenerse de adjudicar cuestiones no planteadas ante el foro revisado. Véase Trabal Morales v. Ruiz Rodríguez, 125 DPR 340, 351 (1990). Dicho principio arraigado a nuestro ordenamiento jurídico continúa vigente. *Abengoa, S.A. v. Amercian Intl. Ins.*, 176 DPR 512, 526 (2009); *Echandi Otero v. Stewart Title*, 174 DPR 355, 383 esc. 15 (2008); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 145 (1998). Ello así, si bien los tribunales deben conceder lo que en derecho procede, independientemente del remedio solicitado, los hechos deben formularse adecuadamente ante el foro revisado. *Dorante v. Wrangler of P.R.*, 145 DPR 408, 414 (1998).

III.

En el presente caso el Sr. Emeric Catarineau argumenta que tanto el PFEI, como la UPAD carecen de facultad para suspenderlo sumariamente de empleo, y que las acciones de ambas son *ultra vires*. Como cuestión de umbral es menester recordar que, conforme a la normativa antes reseñada, la UPAD no ostenta la facultad de ordenar la suspensión de dicho funcionario. Antes bien, como explicáramos anteriormente, dicha Unidad está facultada mediante su Reglamento para emitir su recomendación al PFEI, quien finalmente determina si acoge o no dicha recomendación al entender y resolver sobre el caso.

Señala primeramente el recurrente que la Querella presentada en su contra no le fue notificada oportunamente, conforme al Artículo 16 del Reglamento Núm. 8194. En segundo lugar alega que la Legislatura Municipal únicamente presentó ante el Foro Administrativo una Resolución Municipal, alegadamente carente de una investigación legislativa realizada, y que dicho documento, pro sí mismo, no puede considerarse como una Querella.

En cuanto al primer señalamiento, se desprende del expediente de autos que el 7 de marzo de 2018 el PFEI indicó, mediante *Resolución,* que la Legislatura Municipal presentó ante dicha Agencia una Querella, la cual fue debidamente juramentada, y que copia de la misma le fue notificada personalmente al Sr. Emeric Catarineau. Es importante destacar que el recurrente **no niega haber recibido personalmente dicha notificación por parte de la Legislatura Municipal**. **Antes bien, se limita a argumentar que dicha notificación era insuficiente en Derecho**. Al examinar copia de la notificación enviada por la Legislatura Municipal, y la copia del trámite de la presentación personal y el envío mediante acuse de recibo, resolvemos que las alegaciones de la parte

recurrente, carentes de prueba que sustenten las mismas, no son suficientes para convencer a este Tribunal de que la Querella no fue debidamente notificada.

En cuanto al segundo señalamiento, concerniente a la suficiencia en Derecho de la Querella presentada, es menester acentuar, que el recurrente está trayendo ante este Foro Judicial un asunto que no presentó previamente ante el Ente Administrativo. Entiéndase, el 5 de marzo de 2018 el Sr. Emeric Catarineau, **compareció ante el PFEI mediante *Moción en Cumplimiento de Orden de Mostrar Causa*,** solicitando al Panel que declarase No Ha Lugar la suspensión del salario y de beneficios económicos, e impugnado la suspensión sumaria de empleo determinada, sometiéndose de esta manera a la jurisdicción de dicho Foro Administrativo. Sin embargo, mediante dicho escrito el recurrente nunca presentó argumentación alguna ante el PFEI referente a la suficiencia de la documentación que la Legislatura Municipal sometió ante dicha Agencia. Se limitó el recurrente a plantear que ni el Plan de Reorganización, ni la Ley de Municipios Autónomos permiten la suspensión sumaria de empleo bajo la presentación de una Querella. Antes bien, en tal ocasionó el recurrente afirmó la existencia de una investigación realizada, y argumentó que lo procedente en Derecho era que la UPAD culminara la misma.

Toda vez que éstos señalamientos traídos ante el Tribunal de Apelaciones no fueron presentados previamente ante el Foro Administrativo, al igual que en el caso de *Vélez Ramírez v. Romero Barceló*, supra, no contamos con el beneficio una Resolución provista por el Panel en la cual dicho Foro resolviera sobre este respecto. Lo anterior es importante de enfatizar, en vista de que la alegación respecto a la suficiencia de la Querella presentada, concierne en última instancia la jurisdicción del PFEI sobre el

asunto de autos. Como anteriormente discutiéramos, ante una alegación de ausencia de jurisdicción, es a la propia agencia, salvo unas excepciones, a la que le corresponde hacer una determinación inicial de su propia jurisdicción.

Ahora bien, de un análisis sustantivo del señalamiento formulado por el Sr. Emeric Catarineau, a la luz de la totalidad del expediente provisto por dicha parte, y de la normativa antes citada, la aquí disidente forzosamente concluye que el mismo carece de mérito alguno en Derecho.

La Mayoría de este Panel resuelve que la Resolución Núm. 4 emitida por la Legislatura Municipal no es susceptible de considerarse como una Querella presentada ante el PFEI. De igual forma, entiende que en el caso de epígrafe no se da cuenta de una investigación alguna realizada, y que la Legislatura Municipal solo se atuvo a emitir una expresión legislativa ordinaria. Así también, la Mayoría de este Panel concluye que no hubo querella alguna presentada por la Legislatura Municipal ante el PFEI, toda vez que "expediente (del recurso ante nos) no da cuentas de dichas querellas".

Sin embargo, las tres conclusiones arribadas por la Mayoría de este Panel, hallan escoyo en los señalamientos y las determinaciones emitidas por el PFEI, los cuales surgen del expediente del recurso de revisión ante nos.

El 21 de febrero de 2018, mediante *Resolución y Orden,* el PFEI, indicó que recibió de la Legislatura Municipal una Querella, acompañada de "voluminosa prueba", y de un Informe presentado sobre el asunto. Lo anterior fue reiterado por dicho Panel mediante *Resolución* del 1 de marzo de 2018 cuando indicó que la determinación de suspender sumariamente al Alcalde se sustentó

en "consideración a la gravedad de la conducta que se le atribuye en la querella y los documentos que se anejaron para sostenerla".

Posteriormente, mediante escrito ante nos el PFEI enfatiza que la Querella presentada se fundamenta en una Investigación Municipal realizada. Detalló en *Urgente Moción en Oposición a Comparecencia como Amigo de la Corte*, del 13 de marzo de 2018, que el Reglamento Núm. 8194 faculta a la Legislatura Municipal a presentar querellas ante la UPAD, y que, **cuando la misma se fundamenta en una investigación, lo exime del rigor del contenido de la querella expuesto en el Artículo 14 del Reglamento Núm. 8194.**

Es menester reiterar que el ordenamiento antes citado no exige la presentación de una pesquisa, ni de un informe policiaco ante la UPAD, ni ante el PFEI, que demuestre con completa cabalidad, y sin cabida a duda razonable alguna, la culpabilidad del Funcionario Municipal querellado. Lo contrario derrotaría primeramente el propósito de la Querella como instrumento para *iniciar* el procedimiento adjudicativo ante la UPAD. En segundo lugar, tal exigencia constituiría un perjuicio insostenible al ciudadano común, a quien se le reconoce amplio acceso para acudir ante la UPAD para iniciar un proceso adjudicativo contra un Funcionario Municipal.

Lo anterior no significa que cualquier señalamiento esporádico y errático es suficiente para iniciar un procedimiento adjudicativo contra un Funcionario Municipal. Es por esta razón que la Ley y el Reglamento antes citado le otorgan a la UPAD para examinar, si del escrito presentado, el cumplimiento con los requisitos reglamentarios, y la evidencia en que "se sostiene inicialmente en apoyo de sus alegaciones", se puede iniciar un procedimiento adjudicativo. Es luego a dicho inicio del

procedimiento adjudicativo, y con posterioridad a un mayor proceso de descubrimiento de prueba e investigación llevado a cabo por el Foro con conocimiento especializado, que la propia Ley Núm. 2, *supra*, exige que se utilice en los procesos disciplinarios conducidos por la UPAD y por el PFEI un criterio probatorio de prueba clara, robusta y convincente.

Así también, el Artículo 52 del Reglamento Núm. 8194, dispone que si de la querella presentada, **la UPAD determina que la conducta observada resulta lesiva a la imagen o afecta el interés público,** podrá recomendar al Panel, **como medida cautelar**, el curso de acción a seguir que deba adoptarse. Esto es, si la magnitud de los cargos requiere la suspensión sumaria de empleo del Alcalde o Funcionario Municipal Electo, **mientras se conducen los procedimientos adjudicativos ante la UPAD**.

Entiéndase que si la Querella, y la documentación y prueba que acompaña a ésta, es suficiente ante el examen de la UPAD, cuerpo facultado en Ley para ejercer su conocimiento especializado sobre dicho asunto, para entender que ésta presenta una conducta que resulta lesiva a la imagen o afecta el interés público, dicha Unidad puede recomendar la suspensión sumaria del funcionario como medida cautelar.

Consecuentemente, si a su juicio el PFEI, a tenor con la Querella y la prueba que hasta el momento obra del expediente administrativo, entiende que la misma señala una conducta por parte del recurrente la cual **resulta lesiva a la imagen o afecta el interés público,** dicho Panel puede ordenar la suspensión sumaria del funcionario como medida cautelar, hasta que se concluyan los procedimientos administrativos.

A diferencia del entender de la Mayoría de este Panel, en el caso de epígrafe el PFEI, cuerpo facultado en Ley para ejercer su

conocimiento especializado sobre dicho asunto, repetidamente ha indicado que tanto la Querella, como la documentación y la prueba anejada a la misma, es **suficiente conforme a su juicio y discreción, para ordenar la suspensión sumaria de empleo del Alcalde como medida cautelar**. Por lo tanto, concluir lo contrario sería resolver que entendemos mejor los hechos del caso de epígrafe que el propio ente administrativo. Ello a pesar de que, diferencia del Ente Administrativo, no contamos con el beneficio de un expediente completo.

En fin, la aquí disidente entiende que el caso de marras trata primeramente de una Orden de suspensión sumaria de empleo del Sr. Emeric Catarineau, dictada como medida cautelar por el PFEI tras examinar la prueba provista al momento, mientras se conducen los procedimientos adjudicativos. Como anteriormente se indicara, ante dicho Panel que emitió la Orden no ha habido señalamiento alguno sobre la suficiencia de la Querella o de la prueba que sustentó la misma. En segundo lugar, el caso de epígrafe presenta una *Resolución y Orden* del 23 de febrero de 2018, mediante la cual no se ha suspendido de sueldo al Sr. Emeric Catarineau, sino que se le concedió término al recurrente para exponga la razón por la cual no se le debe suspender el salario.

Por ende, el caso de epígrafe presenta dos determinaciones que aún descansan ante la consideración y jurisdicción del Panel del PFEI. Dicho Panel optó por celebrar Vista a los fines de que el Sr. Emeric Catarineau tenga la oportunidad de expresar su posición y planteamiento respecto a la suspensión sumaria de empleo, la suspensión sumaria de salario, y cualquier asunto que entiende pertinente argumentar respecto al caso de epígrafe. De esta forma se le está garantizando al recurrente el debido proceso de ley.

El PFEI indica que la Legislatura Municipal cumplió con el Artículo 14 del Reglamento del Reglamento Núm. 8194, al presentar una Querella acompañada de una Investigación Municipal realizada. Repetidamente ha expuesto que tanto la Querella, como la documentación y prueba anejada a la misma, **es suficiente conforme a su juicio y discreción, para ordenar la suspensión sumaria de empleo del Alcalde como medida cautelar.** Repetimos, que la suficiencia de la Querella y la prueba provista, no es un asunto que el Alcalde recurrente haya planteado ante PFEI, y por ende, no contamos con una Resolución emitida por dicho Panel en la cual dicho Foro haya entendido sobre este aspecto. De igual forma el PFEI ha indicado que sus determinaciones en el caso de epígrafe se amparan en su Ley habilitadora, Ley Núm. 2; en el Plan de Reorganización Núm. 1-2012; y en el Reglamento de la UPAD; y descansan a su vez en la prueba anejada a una Querella presentada en contra del Alcalde, surgida de una investigación realizada.

Siendo esto así, no estamos ante un caso excepcional en el cual se deba preterir del cauce administrativo al cual se sometió el Alcalde el 5 de marzo de 2018. Contrario a la determinación de la Mayoría de este Panel, no puedo concluir que la parte recurrente haya demostrado que la Legislatura Municipal no presentó ante la UPAD un instrumento suficiente para ser considerado como una Querella, ante la discreción de la UPAD, del PFEI, y al amparo de los Reglamentos y las Leyes que rigen a ambos Organismos. Tampoco comparto con la Mayoría la determinación de que la supuesta insuficiencia de la Querella, investigación, produzca que el PFEI no ostente jurisdicción en el caso de epígrafe. Este Foro Apelativo ni tan siquiera cuenta con el beneficio de una determinación del PFEI sobre su propia jurisdicción, ni con la totalidad del expediente que descansa en el PFEI.

En vista de lo anterior, y a la luz de la doctrina antes citada, entiendo que concluir que la Legislatura Municipal no presentó documentación suficiente para ser considerada una Querella ante la UPAD y el PFEI, y declarar que por esta razón dicho Panel carece de jurisdicción en el caso de epígrafe, es una determinación errada en Derecho, la cual trastoca la facultad que el ordenamiento antes citado le otorga a dicho Foro para hacer una determinación inicial sobre su propia jurisdicción en el asunto.

Las razones expuestas y el análisis anteriormente detallado me llevan a disentir de mis compañeros, por lo que declararía sin mérito alguno en Derecho los señalamientos formulados por el recurrido Sr. Emeric Catarineau, en su Recurso de Revisión Judicial.

Mildred I. Surén Fuentes
Juez de Apelaciones