

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL VI

OFICINA DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL

Recurridos

v.

KARILYN BONILLA COLÓN

Recurrente

KLRA202300212

Revisión de
Determinación
Administrativa
procedente de la Oficina
de Ética Gubernamental

Caso núm.: 23-29

Sobre:
Violación al Artículo 4.2,
Incisos (b) y (r), de la Ley
Orgánica de la Oficina
de Ética
Gubernamental, Ley 1-
2012 según enmendada

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Birriel Cardona, el Juez Bonilla Ortiz y el Juez Pagán Ocasio.

Pagán Ocasio, juez ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 6 de junio de 2023.

I.

El 12 de mayo de 2023, la Hon. Karilyn Bonilla Colón, alcaldesa del Municipio de Salinas (la alcaldesa o la recurrente), presentó un recurso de revisión judicial. Solicitó que revoquemos una *Orden* emitida por la Oficina de Ética Gubernamental (OEG o la agencia) el 25 de abril de 2023.¹ Mediante ésta, la OEG resolvió que posee jurisdicción para atender la *Querrela* presentada contra la recurrente. En consecuencia, declaró “No Ha Lugar” la *Moción de Desestimación* presentada por la alcaldesa el 24 de febrero de 2023.²

En la misma fecha en que fue radicado el recurso, la recurrente presentó una *Moción en Auxilio de Jurisdicción*, en la cual solicitó que ordenáramos la paralización de los procedimientos administrativos en la OEG.

¹ Notificada a las partes el 27 de abril de 2023. Apéndice del recurso de revisión judicial, anejo 8, págs. 69-74.

² Íd., anejo 6, págs. 14-56.

En atención al recurso de revisión judicial y a la *Moción en Auxilio de Jurisdicción*, emitimos una *Resolución* en la que concedimos a la OEG hasta el 19 de mayo de 2023 para exponer su posición sobre ambos escritos.³

El 19 de mayo de 2023, la OEG presentó una *Solicitud de Desestimación de Revisión de Decisión Administrativa y Oposición a Moción en Auxilio de Jurisdicción*, en la cual alegó que procedía denegar la *Moción en Auxilio de Jurisdicción* y desestimar el recurso de revisión judicial por carecer de jurisdicción para atenderla. Arguyó que la determinación recurrida no era final y, por lo tanto, no era revisable ante este foro *ad quem*.

Luego de considerar los escritos de las partes, el 22 de mayo de 2023, emitimos una *Resolución* mediante la cual declaramos “No Ha Lugar” la *Moción en Auxilio de Jurisdicción* presentada por la recurrente.

Con el beneficio de la comparecencia de las partes, pormenorizaremos los hechos atinentes al recurso de revisión judicial.

II.

El caso de marras tuvo su génesis en una *Querrela* presentada por la OEG contra la recurrente el 9 de diciembre de 2022.⁴ La agencia alegó que, en varias ocasiones, la alcaldesa designó a la señora Jessica González Carbonell (señora González Carbonell), quien era la ayudante administrativa de la alcaldesa, como Directora Interina de la Oficina de Finanzas del Municipio de Salinas, a pesar de que no poseía los requisitos mínimos de preparación académica y experiencia para ocupar el puesto, establecidos en la Ley Núm. 81-1991, conocida como la “Ley de Municipios Autónomos de Puerto

³ Emitida y notificada a las partes el 12 de mayo de 2023.

⁴ Apéndice del recurso de revisión judicial, anejo 1, págs. 1-5.

Rico”⁵, los Planes de Clasificación de Puestos y de Retribución para el Servicio de Confianza y el Reglamento de Retribución Uniforme del Municipio de Salinas para ocupar el puesto. Por lo que, adujo que la señora González Carbonell no tenía derecho a que se le concediera el diferencial económico que se le pagó por ejercer el puesto de forma interina. Arguyó que la acción de la alcaldesa constituía una infracción a los incisos (b) y (r) del Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, conocida como la “Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico” (Ley Núm. 1-2012 o Ley de Ética Gubernamental).⁶

El 17 de enero de 2023, la alcaldesa presentó su *Contestación a Querrela*, en la cual contestó las alegaciones y solicitó que se desestimara la *Querrela*.⁷

Luego de varios trámites procesales, el 24 de febrero de 2023, la recurrente presentó una *Moción de Desestimación*, a la cual anejó copia del *Informe de Auditoría M-21-33* con fecha de 3 de marzo de 2021, rendido por la Oficina del Contralor de Puerto Rico (Oficina del Contralor).⁸ Alegó que dicho informe no contenía referidos o recomendaciones para la OEG sobre posibles violaciones a la Ley de Ética Gubernamental, *supra*. Adujo que la Oficina del Contralor atendió los señalamientos del informe mediante el mecanismo de Plan de Acción Correctiva. En vista de ello, esgrimió que la OEG carecía de jurisdicción para intervenir con dicho informe, toda vez que el Art. 2.3, inciso (L), de la Ley Núm. 1-2012, *supra*,⁹ solo le concedía la facultad para evaluar los informes de la Oficina del

⁵ 21 LPRA ant. sec. 4001, *et seq.* Tomamos conocimiento judicial de que la citada ley fue derogada por la Ley Núm. 107-2020, conocida como el “Código Municipal de Puerto Rico”, 21 LPRA sec. 7001. Regla 201 de Evidencia, 32 LPRA Ap. VI, R. 201; **UPR v. Laborde Torres y otros I**, 180 DPR 253 (2010).

⁶ 3 LPRA sec. 1857a.

⁷ Apéndice del recurso de revisión judicial, anejo 2, págs. 6-9.

⁸ Íd., anejo 6, págs. 14-56.

⁹ 3 LPRA sec. 1855b.

Contralor que incluyeran señalamientos sobre posibles violaciones a la Ley de Ética Gubernamental.

En reacción, el 6 de marzo de 2023, la OEG presentó *Oposición a Moción de Desestimación*.¹⁰ Alegó que la OEG poseía jurisdicción para atender la *Querrela* por virtud de lo dispuesto en los artículos 2.3 y 7.1 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*.¹¹ Adujo que el Art. 2.3 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*, le confiere la facultad y el poder a la agencia para interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de dicha ley.¹² Además, alegó que el citado artículo le faculta para establecer y administrar los procedimientos por medio de los cuales identificará las violaciones a la ética gubernamental. Asimismo, sostuvo que, conforme al Art. 7.1 de la Ley Núm. 1-2012, *supra*, cualquier persona puede solicitar a la OEG iniciar una investigación bajo cualquier medio.¹³ Arguyó que debía entenderse que la Oficina del Contralor estaba incluida en el término “persona” e incluso el estatuto no limitaba el medio a través del cual debía ser presentado un planteamiento. Argumentó que:

[e]s precisamente la OEG quien, en el análisis e interpretación de su ley orgánica, se encuentra en mejor posición de entender si una acción infringe la normativa ética en ella estatuida. Si bien la [Oficina del Contralor de Puerto Rico] puede referir los hallazgos de una Auditoría a la OEG o entender posibles violaciones a la Ley 1-2012, corresponde a [la OEG], en última instancia, evaluar el Informe del Contralor y determinar si, en efecto, ha ocurrido una violación a la Ley. ¹⁴

Por lo que, alegó que la OEG poseía jurisdicción para atender la *Querrela* radicada en el caso de marras y la agencia debía declarar “No Ha Lugar” la solicitud de desestimación.

El 25 de abril de 2023, la Oficial Examinadora de la OEG emitió una *Orden*, en la cual resolvió que poseía jurisdicción para

¹⁰ Apéndice del recurso de revisión judicial, anejo 7, págs. 57-68.

¹¹ 3 LPRA sec. 1855b y 1860.

¹² 3 LPRA sec. 1855b.

¹³ 3 LPRA sec. 1860.

¹⁴ Apéndice del recurso de revisión judicial, anejo 7, pág. 61.

atender la *Querrela* radicada contra la recurrente. En consecuencia, declaró “No Ha Lugar” la *Moción de Desestimación*.

Inconforme, la recurrente presentó el recurso ante nos e imputó a la OEG los siguientes errores:

- (1) Erró la Oficina de Ética Gubernamental al concluir que posee jurisdicción para atender la controversia ante s[í], toda vez que la Ley de Ética Gubernamental, Ley Núm. 1/2012 (sic), limita su intervención para examinar informes del contralor que no contienen señalamientos sobre posibles violaciones a las disposiciones de esta ley.
- (2) Erró la Oficina de Ética Gubernamental al concluir que posee jurisdicción para procesar este caso cuando ya la Oficina del Contralor de Puerto Rico atendió los hechos mediante el mecanismo del Plan de Acción Correctiva, culminando con una determinación de que las recomendaciones fueron cumplimentadas.

La recurrente arguyó que la OEG estaba actuando de forma *ultra vires* al abrogarse una facultad que la ley no le confirió, apoyada en el argumento de que posee “una amplia función investigativa y fiscalizadora”. Esgrimió que la clara falta de jurisdicción de la agencia era una excepción a la norma de que el Tribunal de Apelaciones solo podía revisar resoluciones administrativas finales.

Por su parte, la OEG alegó que “una vez la agencia toma conocimiento, por cualquier medio, de posibles actuaciones antiéticas de un servidor o exservidor público, puede realizar la investigación pertinente”. Adujo que no estaba presente alguna de las excepciones que autoriza a este foro *ad quem* a ejercer su función revisora sobre una determinación interlocutoria de la agencia. Por lo que, arguyó que carecíamos de jurisdicción para atender el recurso de revisión judicial y no procedía acoger la solicitud de auxilio de jurisdicción.

En vista de los errores imputados a la OEG, los argumentos de las partes y conscientes de que las cuestiones de jurisdicción deben ser atendidas con preferencia, procedemos a pormenorizar las

normas jurídicas aplicables. **Fuentes Bonilla v. ELA**, 200 DPR 364 (2018).

III.

La Ley Núm. 201-2003, conocida como la “Ley de la Judicatura del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2003”, 4 LPRa sec. 24 *et seq.*, delimita la facultad revisora del Tribunal de Apelaciones. A esos fines, establece que este Tribunal podrá revisar las órdenes y resoluciones finales de las agencias y los organismos administrativos. 4 LPRa sec. 24y. Véase, además, **ORIL v. El Farmer, Inc.**, 204 DPR 221, 238 (2020). Asimismo, la Regla 56 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 LPRa Ap. XII-B, R. 56, restringe nuestra jurisdicción revisora a **determinaciones administrativas finales**. A su vez, la Sección 4.1 de la Ley Núm. 38-2017, según enmendada, conocida como la “Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico” (LPAU), 3 LPRa sec. 9671, limita la facultad de este Tribunal para entender en solicitudes de revisión de órdenes o resoluciones finales de una agencia administrativa, luego de agotar los remedios administrativos correspondientes.

En ese sentido, la normativa jurídica es clara en cuanto a que, para solicitar la revisión judicial de una resolución u orden administrativa ante este Tribunal, la parte interesada debe recurrir de una resolución u orden final. Asimismo, el Art. 4.2 de la LPAU excluye de nuestra jurisdicción revisora los dictámenes interlocutorios, y citamos: “[u]na orden o resolución interlocutoria de una agencia, incluyendo aquellas que se emitan en procesos que se desarrollen por etapas, no serán revisables directamente”. 3 LPRa sec. 9672.

Según definido en la LPAU, las órdenes o resoluciones finales deberán “incluir y exponer separadamente 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.” 3 LPRA sec. 9654. Análogamente, el Tribunal Supremo resolvió en **Comisionado Seguros v. Universal**, 167 DPR 21, 29 (2006) que “una orden o resolución final tiene las características de una sentencia en un procedimiento judicial, porque resuelve finalmente la cuestión litigiosa y permite su apelación o solicitarse su revisión”.

En el caso **ORIL v. El Farmer, Inc.**, supra, págs. 238-240, el Tribunal Supremo reiteró lo dispuesto en el Art. 4.2 de la LPAU, supra, el cual establece que el Tribunal de Apelaciones solo podrá revisar órdenes y resoluciones finales de una agencia administrativa.¹⁵ Expresó que, aunque esa disposición es distinta a la doctrina de agotamiento de remedios administrativos, ambas tenían un alcance análogo y, generalmente, gozaban de las mismas excepciones. Señaló que ambas disposiciones permitían que los tribunales discrecionalmente se abstuviesen de revisar actuaciones de una agencia gubernamental hasta que ésta emitiera un dictamen final. No obstante, el Tribunal Supremo reconoció varios factores a considerar a favor de preterir la doctrina de agotamiento de remedios administrativos. Estos son:

- (1) cuando el dar curso a la acción administrativa haya de causar un daño inminente, material, sustancial y no teórico o especulativo;
- (2) cuando el remedio administrativo constituya una gestión inútil, inefectiva y que no ofrece un remedio adecuado;
- (3) cuando la agencia claramente no tiene jurisdicción sobre el asunto y la posposición conllevaría un daño irreparable al afectado, o**
- (4) cuando el asunto es estrictamente de derecho.
(Énfasis nuestro). Íd., pág. 240.

De estar presente alguno de estos factores, el foro revisor podrá preterir el trámite administrativo y atender el caso. Íd.

¹⁵ 3 LPRA sec. 9672.

IV.

En el caso de marras, la alcaldesa recurre ante nos de una determinación interlocutoria emitida por la OEG, mediante la cual dicha agencia resolvió que poseía jurisdicción para atender la *Querella*. Como norma general, este foro *ad quem* posee jurisdicción para revisar solo las determinaciones finales de las agencias administrativas. No obstante, este foro apelativo puede considerar si, excepcionalmente, procede revisar la determinación interlocutoria de la agencia y preterir agotar el trámite administrativo, por estar presente alguno de los factores reconocidos por el Tribunal Supremo.

Entre los factores se encuentra: “cuando la agencia claramente no tiene jurisdicción sobre el asunto y la posposición conllevaría un daño irreparable al afectado”. Aunque la determinación recurrida trata sobre una cuestión relacionada a la jurisdicción de la OEG para atender la *Querella*, no estamos en una instancia en la que la agencia claramente no tenga jurisdicción para intervenir. Surge palmariamente de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*, que **la agencia tiene la facultad de intervenir en este caso**.

Tras un análisis objetivo, sereno y cuidadoso del caso de marras, resolvemos que carecemos de jurisdicción para revisar la determinación interlocutoria recurrida, en esta etapa de los procedimientos, toda vez que no se encuentra presente algún factor excepcional que nos faculte a ejercer nuestra función revisora sin esperar a una determinación final de la OEG.

V.

Por las razones expuestas, se *desestima* el recurso de revisión judicial. No está presente alguna de las circunstancias excepcionales que nos permita revisar una determinación administrativa interlocutoria.

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

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