Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL V

ZORAIDA BUXÓ SANTIAGO Demandante-Apelante Vs. ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO; LUIS A. PÉREZ VARGAS EN SU CARÁCTER OFICIAL COMO DIRECTOR DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL Demandado-Apelado	KLAN202300286	*APELACIÓN* procedente del Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan Civil. Núm. SJ2023CV00784 Sobre: ENTREDICHO PROVISIONAL, INJUNCTION PRELIMINAR Y PERMANENTE Y/O SENTENCIA DECLARATORIA

Panel integrado por su presidente, el Juez Hernández Sánchez, la Jueza Santiago Calderón y la Jueza Álvarez Esnard.

Hernández Sánchez, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 31 de mayo de 2023.

El 10 de abril de 2023, la Sra. Zoraida Buxó Santiago (señora Buxó o apelante) compareció ante nos mediante un recurso de *Apelación* y solicitó la revisión de una *Sentencia* que se emitió y se notificó el 22 de febrero de 2023 por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI). Mediante el aludido dictamen, el TPI resolvió que no procedía el *injunction* que solicitó la señora Buxó toda vez que, en virtud de la doctrina de agotamiento administrativo, el procedimiento administrativo ante la OEG y su posible revisión subsiguiente ante el Tribunal de Apelaciones constituía la vía apropiada y el remedio adecuado en ley para dilucidar sus reclamos. En consecuencia, desestimó la demanda en contra del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ELA) y el señor Luis A. Pérez Vargas (señor Pérez), en su carácter oficial como director ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental (OEG), (en conjunto,

los apelados), por falta de jurisdicción sobre la materia en virtud de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R.10.2.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, declaramos **No Ha Lugar** la moción en auxilio de jurisdicción y ***confirmamos*** la *Sentencia* apelada.

I.

El 16 de mayo de 2021, la apelante fue electa a la posición de delegada congresional al Senado de Estados Unidos mediante elección especial, conforme a la Ley Núm. 167-2020, también conocida como la *Ley para Crear la Delegación Congresional de Puerto Rico,* según enmendada, 16 LPRA sec. 985, *et. seq.*, (Ley Núm. 167-2020). Por tal motivo, el 23 de julio de 2021, el señor Pérez le remitió una carta a la señora Buxó en la cual le solicitó la entrega del informe financiero correspondiente al periodo del 1 de enero de 2020 hasta el 31 de diciembre de 2020.[1] Esto, de conformidad con los Artículos 5.1[2] y 5.4 de la Ley Núm.1-2012, mejor conocida como la *Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental,* según enmendada, 3 LPRA sec. 1854, *et. seq.* (Ley de Ética Gubernamental o Ley Núm. 1-2012).

En cumplimiento con la solicitud antes descrita, la señora Buxó presentó el informe financiero del 2020. Posteriormente, como parte de un proceso de auditoría se le solicitaron varios requerimientos de información relacionados al informe financiero.[3] Cabe precisar que la señora Buxó solicitó prórroga para contestar dichos requerimientos en tres (3) ocasiones, a saber, el 3 de noviembre de 2021[4], el 14 de diciembre de 2021[5], y el 4 de marzo de

[1] Véase, págs. 559-561 del apéndice del recurso.
[2] El Artículo 5.1 de la Ley de Ética Gubernamental, 3 LPRA sec. 1858, incluye un listado de los funcionarios públicos que tienen que rendir informes financieros debido al puesto que ocupan.
[3] Íd., págs.562-565, 570-572, 578-579, 593-594.
[4] Íd., pág. 567.
[5] Íd., pág. 573.

2022[6]. La OEG le concedió las prórrogas solicitadas y la apelante cumplió con los requerimientos.

Ahora bien, por no haber presentado el informe financiero correspondiente al periodo del 1 de enero de 2021 al 31 de diciembre de 2021, el 6 de mayo de 2022, la OEG le remitió a la apelante una comunicación mediante la cual le expresó que de los archivos no se reflejaba la entrega del informe financiero antes expuesto y tampoco se había solicitado una prórroga automática a tales efectos.[7] Así pues, indicó que proponía una multa de cien ($100.00) dólares en virtud del Art. 5.6 (2) de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*. Además, se le apercibió que conforme al Art. 5.3 del Reglamento Núm. 8231, también conocido como "*Reglamento sobre Asuntos Pragmáticos de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*" (Reglamento Núm. 8231) que se aprobó el 17 de junio de 2012, debía asistir a una vista informal por incumplimiento, vía telefónica, el 2 de junio de 2022. Se le informó, además, que en esta vista se dialogaría sobre las circunstancias, si alguna, que explicaran su incumplimiento y que podía comparecer por derecho propio o con un abogado.

Sin embargo, el 12 de mayo de 2022, el señor Pérez circuló un comunicado relacionado al informe financiero anual de 2021 en el cual le concedió a los delegados congresionales hasta el 31 de mayo de 2022 para rendir sus informes del 2021.[8] Según consta de una comunicación intitulada *Notificación de Cumplimiento en el caso 2022-RI-0327* que le remitió la Auditora Senior de la OEG a la señora Buxó, esta última entregó su informe financiero del 2021 el 26 de mayo de 2022.[9] Además, cabe precisar que mediante este documento se le indicó a la apelante que el informe sería sometido

---

[6] Íd., pág. 589.
[7] Íd., pág. 597.
[8] Íd., págs. 600-602.
[9] Íd., pág. 605.

a un proceso de auditoría por lo que se le podía requerir información adicional u omitida en el informe.

Así las cosas, el 12 de diciembre de 2022, la OEG le remitió a la apelante un *Requerimiento de Información.*[10] En dicho documento le solicitó que enmendara su informe financiero a los fines de expresar las razones por la cuales se redujeron sus cuentas bancarias entre el 2020 al 2021 y por qué no realizó los pagos de un préstamo personal. El 27 de diciembre de 2022, la señora Buxó solicitó una prórroga para cumplir con los requerimientos solicitados.[11] La OEG le concedió la prórroga solicitada y, en consecuencia, le extendió el término de entrega hasta el 17 de enero de 2023.[12]

El día de vencimiento de la prórroga concedida, a saber, el 17 de enero de 2023, la señora Buxó le remitió una carta al señor Pérez impugnando el *Requerimiento de Información* del 12 de diciembre de 2022.[13] En esencia, arguyó que la OEG no tenía la facultad para exigirle a los delegados congresionales rendir informes financieros, someterse posteriormente a un proceso de auditoría y a proveer información adicional personal, privada y confidencial. Específicamente sostuvo que la Ley de Ética Gubernamental no le concedía al director ejecutivo de la OEG o a ningún organismo interno de dicha agencia la facultad para expandir la lista de funcionarios públicos a quienes se les podía requerir la presentación de informes financieros conforme al Artículo 5.1 de Ley de Ética Gubernamental, *supra.*

Así pues, razonó que la actuación antes descrita por parte de la OEG era *ultra vires.* A tales efectos, solicitó la suspensión y paralización del proceso de auditoría del informe financiero

---

[10] Íd., págs. 12-14.
[11] Íd., pág. 611.
[12] Íd., pág. 612.
[13] Íd., págs. 613-615.

correspondiente al año 2021, hasta que se resolviera el caso 23-21 *Oficina de Ética Gubernamental v. Melinda Romero Donnelly*. En este caso, la señora Romero Donelly cuestionó la autoridad legal de la OEG para añadir puestos a la lista taxativa de funcionarios cubiertos por la Ley de Ética Gubernamental obligados a rendir informes financieros ante dicha agencia.

En respuesta, el 20 enero de 2023, la OEG presentó *Contestación a su solicitud de paralización de la auditoría del informe financiero anual de 2021.*[14] En primer lugar, señaló que la figura de los delegados congresionales no existía en el ordenamiento jurídico cuando se aprobó la Ley de Ética Gubernamental, *supra*. En este sentido, afirmó que, aunque los delegados congresionales no formaban parte de la lista de los funcionarios públicos que estaban obligados a presentar informes financieros, estos eran servidores públicos que intervenían en la formulación e implementación de política pública. Ante ello, sostuvo que la OEG tenía plena jurisdicción sobre ellos y tenían que rendir dichos informes. Alegó, además, que, de conformidad con la Ley de Ética Gubernamental, *supra*, el Área de Auditoría de Informes Financieros (AAIF) poseía la facultad para requerir la presentación de informes financieros. Así pues, indicó que, de incumplir con los requerimientos de información, la apelante sería referida a la AAIF para la continuación de los procedimientos.

Por último, resaltó el hecho de que la señora Buxó presentó su informe financiero del 2020 y contestó todos los requerimientos que se le hicieron como parte del proceso de auditoría. Asimismo, destacó que esta última había entregado el informe financiero del 2021. De este modo, razonó que la apelante reconoció la facultad de la OEG para exigir dichos informes y se sometió a la jurisdicción de

[14] Íd., págs. 18-20.

dicha agencia sin objeción alguna. Por todo lo anterior, afirmó que no procedía la paralización de la auditoría del informe financiero del 2021.

Ante este escenario, el 27 de enero de 2023, la apelante acudió ante el TPI en auxilio de jurisdicción y presentó una *Petición Urgente de Entredicho Provisional, Interdicto Preliminar y Permanente y/o Sentencia Declaratoria.*[15] En esta, afirmó que había presentado el informe financiero del 2020 y posteriormente el del 2021 y que, además, contestó los requerimientos de información correspondientes al informe del 2020. Sin embargo, planteó que, de conformidad con la Ley de Ética Gubernamental, *supra*, el director de dicha agencia no tenía la discreción para obligarla a presentar informes financieros anuales por razón del puesto que ocupaba como delegada congresional. Además, sostuvo que la OEG no tenía la jurisdicción para referirlos a la división de incumplimiento a los fines de ser procesados, debido a que no formaban parte del listado de funcionarios públicos obligados a presentar informes financieros anuales.

Por estos motivos, le solicitó al TPI a que emitiera un *injunction* provisional para que detuviese inmediatamente los procedimientos en su contra ante la OEG. Afirmó que, de no emitirse el remedio solicitado sufriría un daño irreparable que consistiría en una imposición de multas y en un procesamiento criminal por delito grave que podría culminar en la suspensión de su licencia o hasta el desaforo. Además, añadió que no tenía otro remedio en ley para evitar daños irreparables a su reputación como profesional. Finalmente, le solicitó al TPI a que emitiera una sentencia declaratoria para que estableciera que la obligación de presentación

[15] Íd., págs. 1-10.

de informes financieros contenida en la Ley de Ética Gubernamental, *supra*, no le aplicaba como delegada congresional.

Posteriormente, el 30 de enero de 2023, la apelante presentó *Urgente Moción para que se Expida una Orden de Entredicho Provisional y se señale Vista de Interdicto Preliminar* en la cual reiteró los planteamientos esbozados en la *Petición Urgente de Entredicho Provisional, Interdicto Preliminar y Permanente y/o Sentencia Declaratoria* que presentó el 27 de enero de 2023.[16] Asimismo, solicitó que se dictara una orden exparte de entredicho provisional para que se detuviesen los procedimientos ante la OEG y la AAIF hasta que el TPI celebrara la vista y se dilucidaran los planteamientos esbozados. Para la misma fecha, presentó un *Memorando de Derecho en Apoyo a Moción para que se Expida órdenes de Entredicho Provisional y de Interdicto Preliminar.*[17]

Luego de examinar los argumentos esgrimidos por la apelante, el 30 de enero de 2023, el TPI emitió y notificó *Resolución* en la cual declaró No Ha Lugar la solicitud de entredicho provisional.[18] Particularmente, el TPI determinó que la señora Buxó no demostró estar expuesta a perjuicios, pérdidas o daños inmediatos e irreparables antes de que la parte apelada expusiera su posición. No obstante, ordenó el señalamiento de una vista para dilucidar si procedía o no la concesión del *injunction* preliminar.

Así las cosas, el 3 de febrero de 2023, el ELA presentó una *Moción de Desestimación.*[19] Arguyó, que procedía la desestimación del pleito en su contra debido a que la *Demanda* dejaba de exponer una reclamación que justificara la concesión de un remedio respecto al ELA. Asimismo, adujo que la OEG era una entidad con capacidad jurídica propia y que no existían alegaciones específicas en su contra

[16] Íd., págs. 21-26.
[17] Íd., págs. 41-49.
[18] Íd., págs. 51-55.
[19] Íd., págs. 59-65.

o alguna de sus agencias sin capacidad jurídica propia. Alegó, además, que de las alegaciones de la *Urgente Moción para que se Expida una Orden de Entredicho Provisional y se señale Vista de Interdicto Preliminar* no se infería que el ELA fuese parte indispensable en el pleito, ya que las alegaciones presentadas estaban relacionadas exclusivamente a la OEG.

En respuesta, el 7 de febrero de 2023, la apelante presentó *Moción en Cumplimiento de Orden Expresando Posición en Torno a Solicitud de Desestimación.*[20] Alegó que, debido a que el Director Ejecutivo de la OEG era un funcionario público del ELA, que fue demandado en su carácter personal, correspondía traer al pleito al ELA, en representación de dicho funcionario. Esbozó que, según el caso *García v. ELA*, 146 DPR 725 (1998), cuando se demanda a un funcionario o empleado público en su carácter oficial, es equivalente a demandar al ELA. Por tal motivo, enfatizó que no procedía la desestimación en contra del ELA.

Por su parte, el 14 de febrero de 2022, la OEG también presentó una *Moción de Desestimación.*[21] Sostuvo que, la apelante carecía de legitimación activa para presentar su petición de *injunction,* pues no alegó haber sufrido una daño claro, palpable, particularizado, real y concreto, sino que se limitó a alegar que fue apercibida por el Director Ejecutivo de la OEG que, de no cumplir con el requerimiento de informes financieros, iba a ser referida a la división de incumplimientos. Además, arguyó que la apelante no había sufrido un daño debido a que el proceso estaba en curso ante la OEG. En vista de lo anterior, indicó que lo que procedía era agotar los remedios administrativos. Enfatizó que, el remedio adecuado en ley era que la apelante culminara el proceso administrativo, pues no había una determinación final de la OEG que afectara a la apelante.

---

[20] Íd., págs. 69-74.
[21] Íd., págs. 79-98.

Por último, añadió que la petición de *injunction* no procedía toda vez que la apelante no cumplió con los requisitos establecidos en nuestro ordenamiento jurídico para que procediera dicha acción.

El 15 de febrero de 2023, la apelante presentó *Oposición a Moción de Desestimación* en la cual alegó que la controversia era una de estricto derecho y, por ende, le correspondía al tribunal interpretar si el Artículo 5.1 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*, era taxativo o ilustrativo, a los fines de incluir a los delegados congresionales como funcionarios obligados a presentar un informe financiero ante la OEG.[22] En específico, arguyó que era necesario analizar el historial legislativo del Artículo 5.1 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*. Por otra parte, planteó que procedía la *Petición* de *injunction* debido a que cumplía con los requisitos de dicha causa de acción. Afirmó, que no era necesario demostrar que hubiese sufrido un daño, sino que el mismo fuese inminente. Por último, destacó que no aplicaba la excepción de la doctrina de agotamiento de remedios toda vez que el foro administrativo carecía de jurisdicción para atender la controversia.

El 15 de febrero de 2023, el TPI celebró la vista de interdicto.[23] Luego de examinar los argumentos esgrimidos por las partes, el 22 de febrero de 2023, el TPI emitió y notificó la *Sentencia* apelada, en la cual ordenó la desestimación y el archivo de la *Demanda* en cuanto al ELA y el señor Pérez, en su carácter oficial como director ejecutivo de la OEG.[24] Asimismo, realizó las siguientes determinaciones de hechos:

1. La parte demandante, Zoraida Buxó Santiago es abogada de profesión, autorizada a ejercer la misma por el Tribunal Supremo de Puerto Rico, sujeta al Código de Ética Profesional y ostenta la licencia profesional número 9180. Además, está admitida al Tribunal Federal de los Estados Unidos para el Distrito de Puerto Rico, al Tribunal de Apelaciones de los Estados Unidos

[22] Íd., págs. 620-636.
[23] Íd., págs. 637-642.
[24] Íd., págs. 652-690.

para el Primer Circuito, al Tribunal de Apelaciones del estado de Maryland con estatus inactivo y al Tribunal Supremo de los Estados Unidos.

2. La oficina de Ética Gubernamental ("OEG") es una agencia del Gobierno de Puerto Rico, creada por y que opera bajo la Ley Orgánica de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, según enmendada.

3. El señor Luis A. Pérez Vargas, es el Director Ejecutivo actual de la OEG, a quien se le trajo en este pleito como en su carácter oficial.

4. La parte demandante, licenciada Zoraida Buxó Santiago, fue electa a la posición de Delegada Congresional al Senado de los Estados Unidos en la elección especial realizada el 16 de mayo de 2021, según dispone la Ley para Crear la Delegación Congresional de Puerto Rico, Ley Núm. 167-2020.

5. El 18 de mayo de 2021, la OEG emitió un comunicado de prensa sobre la figura de los delegados congresionales, indicando que esta "esta figura no tiene precedente en el ordenamiento jurídico puertorriqueño y debe ser atendida como tal" y que los delegados congresionales son servidores públicos que intervienen en la formulación e implementación de la política pública y forman parte de la Rama Ejeutiva, por lo que la OEG determinó que "tiene plena jurisdicción sobre ellos".

6. El 23 de julio de 2021, el Area de Auditoría de Informes Financieros de la OEG ("AAIF") le requirió a la parte demandante que presentara su informe de toma de posesión para el periodo correspondiente de 1 de enero al 31 de diciembre de 2020.

7. La parte demandante presentó el informe de toma de posesión requerida.

8. La parte demandante contestó los requerimientos de información que le cursó el AAIF.

9. El 25 de mayo de 2022, la parte demandante sometió un segundo informe financiero a la OEG, a saber, el informe financiero anual de 2021.

10. El 12 de diciembre de 2022, el AAIF cursó a la parte demandante un Requerimiento de Información.

11. Dicho Requerimiento de Información solicita que la parte demandante realice las enmiendas necesarias para el informe financiero correspondiente al 1 de enero al 31 de diciembre de 2021.

12. El 17 de enero de 2023, la parte demandante le cursó una misiva al Sr. Luis A. Pérez Vargas, Director de la OEG para expresarle, en síntesis, que su actuación de requerir la presentación de informes financieros anuales

y solicitar información adicional sobre los mismos, era una actuación *ultra vires.*

13. En dicha misiva, la parte demandante solicitó además que la OEG dejase en suspenso y paralizara el trámite relacionado a su informe financiero de 2021 hasta tanto se resolviera conforme a derecho la controversia planteada en el caso Núm. 23-21, *Oficina de Ética Gubernamental v. Melinda Romero Donnelly.*

14. El 20 de enero de 2023, el Director Ejecutivo de la OEG le cursó una misiva en respuesta para indicarle que no procedía la paralización de la auditoría del informe financiero anual de 2021 y advirtió a la parte demandante, que de no cumplir con lo requerido, la AAIF referirá el asunto a la División de Incumplimiento para la continuación de los procedimientos.

15. El 27 de enero de 2023, la licenciada Zoraida Buxó Santiago presentó por derecho propio la acción de epígrafe, *Petición urgente de entredicho provisional, interdicto preliminar y permanente y/o sentencia declaratoria*, en contra del señor Luis A. Pérez Vargas en su capacidad de director ejecutivo de la OEG y del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. *Entrada núm. 1 y 10 del expediente electrónico.*

Ahora bien, en vista de las determinaciones de hechos formuladas, y en lo pertinente a la controversia ante nos, el TPI determinó lo siguiente:

> En el presente caso, resulta forzoso concluir que la parte demandante no logró satisfacer los elementos necesarios para establecer que se deba conceder un remedio interdictal como el que aquí solicita, dirigido a detener inmediatamente un procedimiento administrativo en curso. Ante tales circunstancias, procede desestimar el caso en virtud de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra.* **Y es que aun tomando como ciertas las alegaciones bien hechas de la demanda jurada y considerando los documentos presentados por la parte demandante haciendo todas las inferencias posibles a su favor, no es posible colegir que se justifica preterir el procedimiento administrativo ante la OEG mediante el referido recurso extraordinario.** Ello independientemente de los méritos que pudieran tener sus planteamientos con respecto al alcance del Artículo 5.1 de la Ley de Ética Gubernamental y a la validez de los requerimientos administrativos realizados por el director ejecutivo de dicha entidad. Veamos.
>
> [...]
>
> **[L]a presente controversia no se trata de un "caso claro de falta de jurisdicción" para propósitos de la mencionada excepción a la doctrina de agotamiento de remedios administrativos bajo la Sección 4.3 de la LPAU, *supra*.** Más bien, lo que éstas ilustran es que

al evaluar las disposiciones pertinentes de la Ley Núm. 1-2012, **existe ambigüedad en cuanto al alcance de las facultades del director ejecutivo para requerirle el informe financiero a otros servidores públicos que –aunque no se mencionan en el listado del Artículo 5.1(A) de la Ley Núm. 1-2012– se encuentran bajo la jurisdicción fiscalizadora de la OEG.**

Sin duda, este es el ejercicio interpretativo –a todas luces complejo– que habría que realizar para determinar si el director ejecutivo de la OEG tiene la facultad legal para requerirle el informe financiero a otros servidores públicos que no existían cuando se aprobó la Ley Núm. 1-2012 (como lo serían los delegados congresionales bajo la Ley Núm. 167-2020). Así pues, **reiteramos que la necesidad de realizar este análisis hermenéutico riguroso ante la ambigüedad de las referidas disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental demuestra que no estamos ante un "caso claro" de falta de jurisdicción de la agencia que justifique aplicar dicha excepción a la doctrina de agotamientos administrativos en este caso.** (Énfasis suplido).

Además, recalcamos que el hecho de que esta controversia se trate de un "asunto estrictamente de derecho" tampoco implica que de forma automática se deba eximir a la parte demandante del cauce administrativo bajo el palio de la Sección 4.3 de la LPAU, *supra*. A modo persuasivo, y tal como expresó recientemente una mayoría del Tribunal Supremo en *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal*, *supra*, pág. 438, "las agencias administrativas manejan un estatuto habilitador que ha sido aprobado por el legislador para establecer una política pública y aplicar disposiciones legales a un campo de alta especialización". (citas omitidas). **Ante tales circunstancias, resulta conveniente la evaluación del derecho que aplica por parte de la propia agencia, pues "[e]llo necesita para su más amplia y detallada concreción del peritaje administrativo.** De lo que se trata es del predicamento que da vida y existencia al ente administrativo." Id. **Más aún, y en lo pertinente al presente caso, la propia Ley de Ética Gubernamental dispone que la OEG y su Dirección Ejecutiva están facultados para "[r]esolver las controversias que surjan sobre la aplicación de esta Ley". 3 LPRA sec. 1855b(M).**

Por otro lado, debemos considerar la excepción invocada por la parte demandante al alegar que se justifica preterir el cauce administrativo cuando "el 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". 3 LPRA sec. 9673. **Además, y de forma análoga con dicha excepción, debe tenerse presente que el recurso extraordinario de *injunction* –por tratarse de un remedio en equidad– solamente procede cuando no**

existe un remedio ordinario dentro del curso de la ley, lo que constituye el criterio rector para determinar si el daño alegado en efecto es irreparable. Según reseñamos en la sección anterior, esto significa que antes de expedir un *injunction*, ya sea preliminar o permanente, los tribunales están obligados a considerar la existencia de algún otro remedio eficaz, completo y adecuado en ley. De existir, entonces no se considerará el daño como irreparable. *Pérez Vda. Muñiz v. Criado, supra.*

Ello es precisamente lo que ocurre cuando una parte peticionaria tiene a su disposición algún remedio administrativo, o incluso un recurso de revisión ante un foro de mayor jerarquía para recurrir en alzada y solicitar la revisión de una determinación administrativa o judicial adversa, como lo sería el Tribunal de Apelaciones. *Misión Ind. PR v. J.P y AAA, supra.* Por tal razón, recalcamos que cuando la parte que solicita su expedición omita agotar la totalidad de los remedios administrativos disponibles en ley para ventilar las cuestiones que plantea en su recurso, la expedición del recurso extraordinario solicitado resulta –a lo sumo– dudosa. Ante tales circunstancias, el procedimiento administrativo disponible no se consideraría un remedio adecuado en ley únicamente si se concluye que éste no es lo suficientemente rápido y adecuado para evitar que cuando finalmente se atienda la controversia el remedio concedido resulte académico; si la entidad gubernamental no tiene la facultad legal para conceder el remedio solicitado; si el peticionario está expuesto a una multiplicidad de litigios; o si se procura impedir la violación de derechos constitucionales. Véanse *Arroyo v. Rattan Specialties, Inc., supra*; *Compañía Popular de Transporte v. Suárez, supra.*

En este caso, los daños alegados por la parte demandante son esencialmente de naturaleza socioeconómica y cuasi penal. Además, ésta reconoce que tales daños aún no han ocurrido, sino que se expone a sufrirlos de manera inminente en el futuro en caso de que no se expida el recurso extraordinario solicitado en este caso. En particular, la parte demandante sostuvo que –ante el riesgo de que se le refiera a un proceso en la que sería sancionada por no cumplir con ciertos requerimientos de la OEG relacionados con su informe financiero del 2021– se expone a un daño inminente a su reputación profesional como abogada licenciada y delega congresional, que justifica la preterición de los procedimientos administrativos en curso ante la OEG y la expedición de un *injunction* para paralizar dicho trámite.

[...]

Sin embargo, y a modo persuasivo, **nótese que una mayoría del Tribunal Supremo concluyó recientemente mediante Sentencia que unas aseveraciones similares de daños reputacionales por**

parte de una profesional licenciada (doctora en medicina) a la cual ya se le había impuesto una multa en el foro administrativo, no constituía el daño irreparable requerido para desviarse del cauce administrativo. *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal*, supra, pág. 444. Específicamente, la mayoría del Tribunal destacó que **para preterir el agotar remedios administrativos la violación debe ser de tal magnitud y debe constituir un agravio tan intenso que justifique el desviarse del cauce administrativo.** [...]

[...]

[...] La parte demandante no ha afirmado ni ofrecido prueba a los fines de demostrar concretamente que la continuación del procedimiento administrativo ante la OEG la exponga a la pérdida de su empleo o algún interés propietario; ni tampoco que el Tribunal Supremo u otro organismo competente fuera a iniciar una acción disciplinaria o laboral en su contra por motivo de que dicho procedimiento administrativo continúe en su cauce ordinario.

De hecho, la única diferencia fáctica sustancial entre ambos casos es que en *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal, supra,* la entidad gubernamental ya había impuesto la multa cuando la parte demandante recurrió al Tribunal; mientras que en el presente caso solo ha ocurrido una advertencia por parte del Director Ejecutivo de la OEG en cuanto a que, de no cumplir con el requerimiento de información de la AAIF, se referiría el asunto a la División de Incumplimiento para la continuación de los procedimientos. **No obstante, y según aclaró la representación legal de la OEG en la vista de *injunction*, la continuación de los procedimientos no implica que se impondría una multa de inmediato, sino que las partes tendrían la oportunidad de litigar y ventilar el asunto ante un Oficial Examinador en el foro administrativo, tal como está ocurriendo en la actualidad en el caso de la delegada congresional Romero Donelly.** Ciertamente, la parte demandante en este caso tiene a su alcance el procedimiento administrativo para canalizar sus reclamos sobre el alcance del Artículo 5.1 de la Ley de Ética Gubernamental -**que incluiría la posibilidad de recurrir eventualmente de cualquier determinación final adversa ante el Tribunal de Apelaciones incluso antes de tener que pagar multa alguna- el cual torna en improcedente tanto la referida excepción a la doctrina de remedios administrativos como el recurso extraordinario aquí solicitado.**

Por otro lado, somos conscientes de que la parte demandante también aduce que el procedimiento que se lleva a cabo ante la OEG "es altamente [invasivo] en aspectos de su vida privada y familiar", lo que sin duda pudiera tener unos matices constitucionales referentes al derecho a la intimidad". *Entrada núm. 36 del*

expediente electrónico, pág. 14. Sin embargo, el Tribunal Supremo ha resuelto que "**[e]l mero hecho de invocar una cuestión constitucional no margina automáticamente el proceso administrativo**". *First Fed. Says. v. Asoc. De Condómines, supra*, págs. 438-439 (énfasis suplido). Respecto a esto, se ha expresado que "para que proceda un reclamo por la violación de un derecho garantizado por la Constitución, a los fines de eludir el cauce administrativo, es necesario que se demuestre la existencia de un agravio de patente intensidad que justifique desviarse del mencionado cauce". *Mercado Vega v. U.P.R., supra*, pág. 286.35 En esa misma línea, el máximo foro judicial ha afirmado que, como norma general, "la impugnación constitucional de actuaciones administrativas está sujeta a la norma del agotamiento de los remedios administrativos". *Vélez Ramírez v. Romero Barceló, supra*; *First Fed. Says. v. Asoc. De Condómines, supra.*

En este caso, y ante el hecho de que la parte demandante tiene disponible un procedimiento administrativo que por mandato de ley debe ser rápido y sencillo ante la OEG, no es posible concluir que el presente caso trata sobre "un agravio de patente intensidad que justifique desviarse del mencionado cauce". *Mercado Vega v. U.P.R., supra.* Consecuentemente, y en virtud de la doctrina de agotamientos de remedios, el procedimiento administrativo disponible en la OEG y su posible revisión subsiguiente ante el Tribunal de Apelaciones constituye la vía apropiada y el remedio adecuado en ley para dilucidar la procedencia de los remedios solicitados por la parte demandante y no el recurso extraordinario de epígrafe.

En fin, somos del criterio que la parte demandante no ha logrado "probar con hechos específicos y bien definidos la necesidad de obviar el cauce administrativo". *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal*, supra, pág. 437 (Sentencia). Véase, *Procuradora Paciente v. MCS*, supra; *Guadalupe v. Saldaña, Pres. U.P.R., supra.* **De igual modo, la parte demandante tampoco ha logrado acreditar la existencia de aquellas circunstancias extraordinarias que justificarían –a modo excepcional– preterir un procedimiento administrativo en curso.** Véase *Delgado Rodríguez v. Nazario de Ferrer, supra*, págs. 356-57. Y es que, a nuestro juicio, las alegaciones de la parte demandante no son indicativas de que el presente caso trate de violaciones a derechos civiles que requieran pronta reivindicación, ni que las reclamaciones de la parte demandante se refieran a un agravio de patente intensidad que requiera urgente reparación. *First Fed. Savs. v. Asoc. de Condómines, supra.*

Ante tales circunstancias, **concluimos que no se justifica paralizar ni preterir el procedimiento administrativo en curso ante la OEG, independientemente de los méritos que pudieran tener los planteamientos y las defensas de la parte**

> **demandante para negarse a cumplir con los requerimientos de la OEG**. En esa misma línea, resulta forzoso concluir que la concesión de los remedios solicitados en la demanda de epígrafe requeriría que este Tribunal emitiera a destiempo pronunciamientos sobre los méritos de las decisiones administrativas de la OEG en relación con los procedimientos en curso. Para ello, este Tribunal sencillamente carece de jurisdicción.
>
> **Por consiguiente, nada de lo aquí expresado debe entenderse respecto a la corrección o no de la interpretación que ha hecho hasta el momento la OEG sobre el alcance del Artículo 5.1 de la Ley Núm. 1-2012; ni sobre la validez de las actuaciones del director ejecutivo de la OEG en el trámite administrativo en curso.** Por el contrario, esta Sentencia tiene el único alcance de reconocer la improcedencia -como cuestión de derecho- de los remedios extraordinarios solicitados en este caso y de las excepciones a la doctrina de agotamiento de remedios administrativos invocadas por la parte demandante. Ello así, pues incluso si la parte demandante tuviera razón en sus reclamos, podrá y deberá plantearlos oportunamente ante el foro administrativo y; de ser necesario posteriormente, ante el foro judicial competente: el Tribunal de Apelaciones.

En desacuerdo con este dictamen, el 9 de marzo de 2023, la apelante presentó *Moción de Reconsideración y Solicitud de Determinaciones de Hechos Adicionales*.[25] En esencia, reiteró los planteamientos que había expuesto en sus otros escritos y discutió el caso de *Yiyi Motors, Inc. v. ELA*, 177 DPR 230 (2009) en apoyo a su solicitud de reconsideración, por entender que era análogo al presente caso. Específicamente, indicó que, en el aludido caso, el demandante le solicitó al TPI a que emitiera un *injunction* para que le ordenara al Secretario de Hacienda a que desistiera de sustituir la base fiscal que establecía la Ley para el cómputo de los arbitrios sobre los vehículos y que cesara de requerirle el pago de estos a Yiyi Motors. Señaló que, para atender la controversia, el Tribunal Supremo no se basó en la interpretación del Secretario sobre el alcance de sus facultades, ni en lo dispuesto en el reglamento de la

[25] Íd., págs. 691-711.

agencia, sino que entró a realizar el análisis hermenéutico de forma conclusiva.

Explicó que luego de realizar este análisis hermenéutico, nuestro Más Alto Foro determinó que el requerimiento de pago de arbitrios constituía una autoridad arrogada por el Secretario y dicha actuación contravenía la letra clara del estatuto y, por ende, era *ultra vires*. Además, sostuvo que el Tribunal Supremo concluyó que el *injuction* era el remedio adecuado para impedirle a un funcionario, al poner en vigor una legislación, actúe contrario a lo dispuesto en esta o en exceso a la facultad otorgada por dicho estatuto. Añadió que, de igual forma, se dispuso que si lo que se pretendía era determinar si la actuación estaba comprendida dentro de la autoridad conferida por el estatuto al funcionario, en ausencia de un remedio adecuado en ley, procedía declarar con lugar la solicitud de *injunction*.

En vista de lo antes expuesto, la señora Buxó le solicitó al TPI a que tomara en consideración el razonamiento del Tribunal Supremo en *Yiyi Motors Inc. v. ELA*, supra, toda vez que, en su caso, dicho análisis era necesario para determinar si existía o no autoridad legal por parte de la OEG y su director ejecutivo, para solicitar los requerimientos de información. Evaluada la solicitud, el 10 de marzo de 2023, el TPI emitió y notificó *Resolución* en la cual declaró No Ha Lugar la *Moción de Reconsideración y Solicitud de Determinaciones de Hechos Adicionales*.[26] En lo pertinente, determinó lo siguiente:

> [...] Sin embargo, en este caso -- y a diferencia de las circunstancias particulares de *Yiyi Motors*, pues en ese caso el demandante no era contribuyente para propósitos del procedimiento administrativo ante el Departamento de Hacienda – sí existe un remedio adecuado en el curso ordinario de la ley que le permite a la parte demandante ventilar sus reclamos de manera oportuna: el procedimiento administrativo ante la Oficina de Ética Gubernamental (OEG) que tienen

[26] Íd., págs. 712-713.

> disponible todos los servidores públicos que son objeto de algún requerimiento o sanción ante dicha entidad gubernamental.
>
> En todo caso, reiteramos nuestra conclusión de que no estamos ante un "caso claro de falta de jurisdicción" de la LPAU, 3 LPRA sec. 9673. De igual modo, recalcamos que la parte demandante tampoco ha logrado "probar con hechos específicos y bien definidos la necesidad de obviar el cauce administrativo". Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal, 20 DPR 430, 437 (2022) (Sentencia) (citas omitidas).

Aún inconforme, el 10 de abril de 2023, la apelante presentó el recurso de epígrafe y formuló los siguientes señalamientos de error:

> **Erró el TPI y abusó de su discreción al desestimar la demanda bajo la regla 10.2 de procedimiento civil 32 LPRA AP. V R.10.2, por falta de jurisdicción.**
>
> **Erró el TPI y abusó de su discreción al no dictar la orden de *injunction* ni atender los méritos del reclamo y emitir la sentencia declaratoria solicitada.**
>
> **Erró el TPI y abusó de su discreción al abstenerse de realizar el correspondiente análisis hermenéutico de formar conclusiva para determinar si las actuaciones de la OEG y su director ejecutivo constituían extralimitación de sus facultades, y, por ende, *ultra vires*, nulas y carentes de jurisdicción, y negar la procedencia del recurso en ausencia de dicho análisis.**
>
> **Erró el TPI y abusó de su discreción al aplicar la doctrina de agotamiento de remedios administrativos y declararse sin jurisdicción.**

Atendido el recurso, el 12 de abril de 2023, emitimos una *Resolución* concediéndole a los apelados hasta el 10 de mayo de 2023 para que presentaran su postura. Oportunamente, los apelados presentaron *Alegato del Estado* y *Alegato de la Oficina de Ética Gubernamental* respectivamente. Ambos apelados negaron que el TPI cometiera los errores que la señora Buxó le imputó. **Cabe precisar, que la parte apelante no presentó la transcripción oral de la vista de *injunction*.**

Posteriormente, el 23 de mayo de 2023, la señora Buxó presentó una *Urgente Moción en Auxilio de Jurisdicción* con el fin de

que este foro ordenara la paralización de los procedimientos ante la OEG hasta tanto emitiéramos una determinación en cuanto a la controversia ante nuestra consideración. Atendida la referida solicitud, el 24 de mayo de 2023, emitimos una *Resolución* concediéndole a la parte apelada hasta el 26 de mayo de 2023 para que se expresara en cuanto al auxilio de jurisdicción. Oportunamente, la OEG presentó una *Oposición a "Moción Urgente en Auxilio de Jurisdicción"*. En síntesis, sostuvo que la paralización de los procedimientos administrativos ante la OEG le causaría un daño sustancial a dicha entidad y perjudicaría el interés público al interferir con su función fiscalizadora. Por lo tanto, argumentó que no procedía la paralización solicitada.

Por su parte, el 26 de mayo de 2023, el Gobierno de Puerto Rico presentó una *Moción en Cumplimiento de Orden* por conducto de la Oficina del Procurador General de Puerto Rico. En esta, reiteró sus argumentos en cuanto a que la OEG era una entidad con total autonomía e independencia que tenía capacidad para demandar y ser demandada y, por ende, el Estado no tenía que comparecer ante los foros judiciales en su representación por conducto del Departamento de Justicia. Sostuvo, además, que, en la moción de auxilio de jurisdicción, la apelante no solicitó remedio alguno contra el Estado, sino que exclusivamente solicita que este foro intermedio paralice los procedimientos administrativos ante la OEG. Por estas razones, indicó que no le corresponde expresarse en cuanto a los méritos de la moción en auxilio de jurisdicción.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, procedemos a resolver. *Veamos.*

II.

-A-

La moción de desestimación bajo la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 10.2, es aquella que formula

un demandado antes de presentar su contestación a la demanda, en la cual solicita que se desestime la demanda presentada en su contra. *Aut. Tierras v. Moreno & Ruiz Dev. Corp.*, 174 DPR 409, 428 (2008). La referida Regla dispone en lo pertinente:

> Toda defensa de hechos o de derecho contra una reclamación se expondrá en la alegación responsiva excepto que, a opción de la parte que alega, las siguientes defensas pueden hacerse mediante una moción debidamente fundamentada: (1) Falta de jurisdicción sobre la materia; (2) Falta de jurisdicción sobre la persona; (3) Insuficiencia del emplazamiento; (4)Insuficiencia del diligenciamiento del emplazamiento; (5) Dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio; (6) Dejar de acumular una parte indispensable. Íd.

Ahora bien, la jurisdicción es la autoridad que posee un tribunal o un foro administrativo para considerar y adjudicar determinada controversia o asunto. *Pérez López y otros v. CFSE*, 189 DPR 877, 882 (2013). Para que el tribunal pueda atender y adjudicar un caso debe tener tanto jurisdicción sobre la materia como jurisdicción sobre las partes litigiosas. *Shell v. Srio. Hacienda,* 187 DPR 109, 122 (2012). La jurisdicción sobre la materia se refiere a la capacidad del tribunal para atender y resolver una controversia sobre un aspecto legal. Íd. Cuando no hay jurisdicción sobre la materia, el tribunal carece de autoridad y poder para entender en el asunto. Íd.

En *Shell v. Srio. Hacienda*, supra, pág. 122, nuestro Máximo Foro citando a *Aguadilla Paint Center, Inc. v. Esso Standard Oil, Inc.*, 183 DPR 901 (2011), reiteró la pauta sobre las circunstancias *inexorablemente fatales* que conlleva la falta de jurisdicción sobre la materia, estas son: (1) no es susceptible de ser subsanada; (2) las partes no pueden voluntariamente otorgar al tribunal jurisdicción sobre la materia ni puede el tribunal abrogársela; (3) los dictámenes de un foro sin jurisdicción sobre la materia son nulos (nulidad absoluta); (4) los tribunales tienen el ineludible deber de auscultar su propia jurisdicción; (5) los tribunales apelativos deben examinar

la jurisdicción del foro de donde procede el recurso, y (6) un planteamiento de falta de jurisdicción sobre la materia puede hacerse en cualquier etapa del procedimiento por cualesquiera de las partes o por el tribunal *motu proprio*.

En lo referente a la desestimación por dejar de exponer una reclamación que justifique la concesión de un remedio el Tribunal Supremo ha resuelto que al resolver una moción de desestimación los tribunales están obligados a dar por ciertas y buenas todas las alegaciones fácticas de la demanda presentada. *El Día. Inc. v. Mun. De Guaynabo*, 187 DPR 811, 821 (2013). Así, el promovente de la moción tiene que demostrar con toda certeza que el demandante no tiene derecho a remedio alguno bajo ningún estado de hechos que pueda ser probado en apoyo de su reclamación, aun interpretando la demanda de la forma más liberal posible a favor del demandante. *Pressure Vessels PR v. Empire Gas PR*, 137 DPR 497, 505 (1994).

-B-

El Art. 675 del Código de Enjuiciamiento Civil, 32 LPRA sec. 3421, define el *injunction* como "un mandamiento judicial expedido por escrito, bajo el sello de un tribunal, por el que se requiere a una persona para que se abstenga de hacer, o de permitir que se haga por otras bajo su intervención, determinada cosa que infrinja o perjudique el derecho de otra". Específicamente, el *injunction* es un remedio extraordinario que "se caracteriza por su perentoriedad dirigida a evitar la producción de un daño inminente o a restablecer el régimen de ley quebrantado por una conducta opresiva, ilegal o violenta" y su eficacia descansa en su naturaleza sumaria y en su pronta ejecución. *Plaza las Américas v. N&H*, 166 DPR 631, 643 (2005).

Ahora bien, la Regla 57 de Procedimiento Civil, 32 LPRA Ap. V, R. 57, reconoce tres modalidades de *injunction*, a saber: (1) el provisional, (2) el preliminar y (3) el permanente. Particularmente,

la Regla 57.3 de Procedimiento Civil, *supra*, dispone que al considerar la procedencia de un *injunction* preliminar el tribunal deberá evaluar: (a) **la naturaleza de los daños que pueden ocasionarse a las partes de concederse o denegarse**; (b) **la irreparabilidad del daño o la existencia de un remedio adecuado en ley;** (c) la probabilidad de que la parte promovente prevalezca eventualmente al resolverse el litigio en su fondo; (d) la probabilidad de que la causa se torne académica de no concederse el *injunction*; (e) el impacto sobre el interés público del remedio que se solicita; y (f) la diligencia y la buena fe con que ha obrado la parte peticionaria. (Énfasis suplido) Véase además *Next Step Medical v. Bromedicon*, et al., 190 DPR 474, 487 (2014).

De otra parte, los factores que deben tomarse en consideración para emitir un *injunction* permanente son: (a) si el demandante ha prevalecido en un juicio en sus méritos; (b) **si el demandante posee algún remedio adecuado en ley;** (c) el interés público involucrado; y (d) el balance de equidades. (Énfasis suplido) *Plaza las Américas v. N&H*, supra, pág. 644.

El elemento principal que gobierna la expedición del *injunction* es la existencia de una amenaza real de sufrir algún menoscabo para el cual no existe un remedio adecuado en ley. (Énfasis suplido) *Next Step Medical Co. V. Bromedicon, Inc.*, supra, pág.486. **De modo que, le corresponderá a la parte promovente demostrar que, de no concederse el remedio solicitado, sufrirá un daño irreparable**. (Énfasis suplido) *VDE Corporation v. F & R Contractors*, 180 DPR 21, 40 (2010). Constituye un daño irreparable aquel que no puede ser satisfecho adecuadamente mediante la utilización de los remedios legales disponibles. Íd.

Los criterios y requisitos que deben ser evaluados por el tribunal al considerar una solicitud de *injunction* no son absolutos, sino que su evaluación descansa en la sana discreción del tribunal.

Plaza las Américas v. N&H, supra, pág. 644. Esta discreción judicial "se ejercerá ponderando las necesidades y los intereses de todas las partes involucradas en la controversia". *Mun. De Ponce v. Gobernador,* 136 DPR 776, 790-791 (1994).

-C-

La doctrina de agotamiento de remedios administrativos es una norma de autolimitación judicial que determina la etapa en que los tribunales deben intervenir en una controversia que se presentó inicialmente ante un foro administrativo. *SLG Flores-Jiménez v. Colberg,* 173 DPR 843, 851 (2008). Sobre el particular, la Sección 4.2 de la Ley Núm. 38-2017, conocida como la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico,* según enmendada, 3 LPRA sec. 9673 (LPAUG) establece que:

> **Una 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,** dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la Sección 3.15 de esta Ley, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. (Énfasis y subrayado suplido).

La referida doctrina exige que una parte que solicita un remedio en una agencia utilice todas las vías administrativas a su alcance antes de acudir al foro judicial. *Guzmán y otros v. ELA,* 156 DPR 693, 711 (2002). Así, **la norma de agotamiento de remedios administrativos aplica en los casos en los cuales una parte, que instó o tiene instada alguna acción ante una agencia u organismo administrativo, recurre ante un tribunal sin completar todo el trámite administrativo disponible.** (Énfasis suplido) *Ortiz v. Panel FEI,* 155 DPR 219, 242 (2001). Es decir, esta doctrina "se invoca para cuestionar la acción judicial de un litigante

que originalmente acudió a un procedimiento administrativo o era parte de este, pero habiendo estado allí, no agotó todos los recursos disponibles a su favor". Íd. Para su aplicación, **es necesario, además, que exista alguna fase del procedimiento que la parte concernida deba agotar.** (Énfasis suplido). *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 DPR 401, 409 (2001).

Según *Guadalupe v. Saldaña, Pres. UPR*, 133 DPR 42, 49 (1993), "al posponer la etapa en que el litigante pueda recurrir al tribunal se logra: (1) que la agencia concernida, antes de la intervención judicial, pueda desarrollar un historial completo del asunto ante su consideración; (2) **que la agencia pueda utilizar el conocimiento especializado de sus funcionarios para adoptar las medidas correspondientes de conformidad con la política pública formulada por la entidad,** y (3) **que la agencia pueda aplicar uniformemente sus poderes para poner en vigor las leyes, rectificar oportunamente sus errores o reconsiderar el alcance de sus pronunciamentos**". (Enfasis suplido). Conforme a lo anterior, **como regla general, la revisión judicial de una decisión administrativa no está disponible hasta que la parte afectada no haya concluido los procedimientos ofrecidos por la agencia administrativa.** (Énfasis suplido) *Guzmán y otros v. ELA, supra,* pág. 711.

Ahora bien, la Sección 4.3 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9673, dispone que:

> 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.

En virtud de dicha Ley, **el Tribunal Supremo ha sido enfático en advertir que el requisito de agotar los remedios ante la agencia administrativa no se puede preterir para acceder al foro judicial, a menos que se cumplan algunas de las excepciones establecidas en el estatuto.** (Énfasis suplido). *Guzmán y otros v. ELA, supra,* pág. 714. Al respecto, el Tribunal Supremo ha expresado que "para preterir el requisito del agotamiento no basta con que los remedios administrativos sean lentos; se requiere también que éstos constituyan una gestión inútil e inefectiva o **que produzcan un daño irreparable**". (Énfasis suplido) *SLG Flores-Jiménez v. Colberg, supra,* pág. 852. Sin embargo, debemos recordar que **el daño irreparable al que se refiere la jurisprudencia es uno de "patente intensidad al derecho del individuo que reclame urgente reparación".** (Énfasis suplido) Íd. En el caso que se constituya dicho daño irreparable, se podría utilizar el *injunction* para eludir el cauce administrativo. Íd.

Además, **es necesario que quien recurre al foro judicial alegando que debe prescindirse del requisito de agotamiento de remedios administrativos, señale hechos específicos y bien definidos, y los exponga de manera tal que le permita al tribunal evaluar la defensa del Estado.** (Énfasis suplido). *Guadalupe v. Saldaña, Pres. UPR, supra,* pág. 50. Por último y en lo pertinente al caso ante nos, el Tribunal Supremo estableció que **la excepción relativa a un "asunto estrictamente de derecho" no significa que se tenga que eximir a la parte del cauce administrativo de manera automática.** (Énfasis suplido) J.A. Echevarría Vargas, *Derecho Administrativo Puertorriqueño,* 4ta. Ed. SITUM, 2017, pág. 74. Ello ya que existen asuntos estrictamente de derecho que requieren el conocimiento especializado y la evaluación de derecho de la agencia administrativa. Íd.

-D-

La Ley de Ética Gubernamental, *supra*, fue creada con el propósito de preceptuar la conducta e integridad de los servidores y exservidores públicos de la Rama Ejecutiva. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 1-2012, pág. 2. Particularmente, esta legislación establece que mediante su función preventiva y fiscalizadora y los recursos que la ley le provee, la OEG regula "la conducta de los servidores públicos y penaliza a todos aquellos que transgreden la normativa ética que integra los valores del servicio público". Íd. Lo anterior, con el fin de prevenir y atacar la corrupción del Gobierno, la conducta ilegal de los empleados públicos, los conflictos de intereses, el abuso de poder y el ejercicio de influencias indebidas. *OEG v. Rodríguez*, 159 DPR 98, 122-123 (2003). De igual forma, esta legislación va dirija a establecer un servicio público íntegro, con valores, que mantenga la confianza en sus instituciones y asegure la transparencia en las funciones oficiales. *OEG v. Martínez Giraud*, 2022 TSPR 93, 210 DPR ____ (2022).

En lo pertinente al caso ante nos, el Art. 23 de la Ley de Ética Gubernamental, 3 LPRA sec. 1855b, establece las facultades y poderes de la OEG y de la Dirección Ejecutiva. Específicamente dispone que la OEG podrá:

> [...]
>
> B. Promover la difusión y la comprensión de las normas de ética y de los valores en el servicio público y en la ciudadanía, así como el desarrollo ético en todas las áreas de convivencia social.
>
> C. **Interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de esta Ley y de los reglamentos creados a su amparo**, que establecen determinadas prohibiciones respecto a la conducta de los servidores públicos o que rigen las cuestiones de ética, de conflicto de intereses y de la presentación de los informes financieros.
>
> D. Promulgar los reglamentos, normas o directrices que sean necesarios y convenientes para cumplir con los propósitos de esta Ley.

> E. **Emitir opiniones sobre las disposiciones de esta Ley.**
>
> F. Emitir las órdenes que sean necesarias y convenientes para cumplir con sus funciones, responsabilidades y deberes bajo esta Ley.
>
> G. Solicitar del Tribunal de Primera Instancia que obligue al cumplimiento de cualquier orden emitida por la Oficina.
>
> H. **Llevar a cabo la auditoría y la auditoría forense de los informes financieros, y recomendar la acción a seguir para corregir, procesar o referir las violaciones detectadas.**
>
> I. Citar, examinar, ordenar, requerir y obtener copia de todo documento o prueba relacionada con cualquier asunto que sea objeto de investigación o que esté en controversia ante la Oficina.
>
> [...]
>
> M. **Resolver las controversias que surjan sobre la aplicación de esta Ley.**
>
> N. **Designar oficiales examinadores o jueces administrativos para que presidan los procesos de adjudicación que se inicien como resultado de la presentación de una querella.** [...]
>
> Ñ. Establecer y administrar los procedimientos que identifiquen las violaciones a la ética gubernamental, para prevenir los conflictos de intereses y para tomar u ordenar las medidas disciplinarias, administrativas o civiles autorizadas por esta Ley, después de las correspondientes investigaciones y audiencias, en las que las partes afectadas tengan la oportunidad adecuada de ser oídas y de defenderse. (Énfasis suplido).
>
> [...]

Ahora bien, el Art. 7.3 de la referida Ley, 3 LPRA sec. 1860b, expone que el servidor público que resulte afectado por un proceso adjudicativo ante la OEG que ponga fin al asunto en controversia, tendrá el derecho que presentar un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones conforme lo estable la Sección 4.2 de la LPAUG, 3 LPRA sec. 9672.

III.

En el caso ante nos, la apelante nos solicitó la revocación de la *Sentencia* que emitió y notificó el TPI el 22 de febrero de 2023.

Específicamente, en su primer señalamiento de error argumentó que el TPI erró al desestimar la *Demanda* por falta de jurisdicción al amparo de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra.* Además, en su segundo señalamiento de error planteó que el TPI erró al no dictar la orden de *injunction* y no emitir la sentencia declaratoria solicitada. Particularmente, en su tercer señalamiento de error, sostuvo que el TPI abusó de su discreción al negar la procedencia del *injunction* sin realizar el correspondiente análisis hermenéutico de forma conclusiva para determinar si las actuaciones de la OEG se extralimitaban de sus facultades y, por ende, eran *ultra vires,* nulas y carentes de jurisdicción. Por último, impugnó la determinación del TPI al aplicar la doctrina de agotamiento de remedios administrativos y declararse sin jurisdicción. Insistió, que el requerir el agotamiento de remedios podría resultar en un daño irreparable. No le asiste razón. *Veamos.*

Discutiremos el segundo, tercer y cuarto señalamiento de error en conjunto por estar íntimamente relacionados entre sí. En su petición de *injunction,* la señora Buxó indicó que posterior a entregar el informe financiero correspondiente al año 2021, se le cursó un requerimiento de información y ante ello, le cursó una misiva al director ejecutivo de la OEG mediante la cual impugnó el requerimiento y solicitó que se dejara en suspenso. Argumentó que el listado del Artículo 5.1 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra,* era uno taxativo, por lo que el director ejecutivo de dicha agencia no tenía discreción o facultad para solicitarle los informes financieros anuales por razón del puesto que ocupa como delegada congresional. Añadió que, en respuesta, la OEG le cursó una misiva apercibiéndola que, de no cumplir con la información solicitada, sería referida a la División de Incumplimientos de la AAIF para la continuación de los procedimientos. En desacuerdo, insistió que la OEG no tenía jurisdicción para referirla a la división de

incumplimiento a los fines de ser procesada, debido a que no formaba parte del listado de funcionarios públicos obligados a presentar dichos estados financieros.

Ante su preocupación de sufrir un presunto daño irreparable de ser procesada criminalmente, multada, despedida, desaforada, o que se viese afectada su reputación profesional por la negativa de cumplir con el requerimiento de información, arguyó que procedía que el TPI emitiera un *injunction* y, en consecuencia, le ordenara a la OEG paralizar el proceso de auditoría del informe financiero correspondiente al año 2021. Además, le solicitó al TPI a que emitiera una sentencia declaratoria para que estableciera que la obligación para entregar los informes financieros al amparo del Art. 5.1 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*, no le aplicaba como delegada congresional.

Conforme al derecho que antecede, el elemento principal que gobierna la expedición del *injunction* es la existencia de una amenaza real de sufrir algún menoscabo para el cual no existe un remedio adecuado en ley. *Next Step Medical Co. V. Bromedicon, Inc.*, supra, pág. 486. De este modo, el Tribunal Supremo ha enfatizado que, el promovente del *injunction* tiene el deber de demostrar la existencia de un daño irreparable que no puede ser satisfecho mediante la utilización de remedios legales disponibles. *VDE Corporation v. F&R Contractors*, *supra*, pág. 40. Dicho de otra manera, para que proceda la expedición de este recurso extraordinario, sea permanente o provisional, el Tribunal está obligado a auscultar la existencia de algún otro remedio eficaz, completo y adecuado en ley. De existir un remedio adecuado en ley y este proteger adecuadamente los derechos sustantivos del peticionario, no se considerará el daño como uno irreparable que amerite la expedición del *injunction.*

Coincidimos con el TPI en que no se dieron los elementos necesarios para que procediera el recurso de interdicto.

Específicamente, como resolvió el TPI, aun tomando como ciertas las alegaciones bien hechas en la petición de *injunction* y considerando los documentos que presentó la señora Buxó, haciendo todas las inferencias posibles a su favor, no se justifica preterir el procedimiento administrativo ante la OEG mediante un recurso extraordinario. Lo anterior requeriría que la señora Buxó sufriera un daño real e inminente sin que existiera un remedio adecuado en ley para vindicar su derecho.

Las alegaciones de la apelante de que podría ser procesada criminalmente, multada, despedida, desaforada, o que su reputación profesional se viese afectada por la negativa de cumplir con el requerimiento de información son insuficientes para la concesión del remedio extraordinario que solicita. Como muy bien resolvió el TPI, estos daños aún no han ocurrido y se tratan de meras suposiciones hipotéticas sin prueba alguna que las sustenten. Además, es evidente que hay un proceso en curso ante la OEG y, por ende, no hay una determinación final de la OEG que afecte la apelante. Ante ello, no estamos ante un agravio de tal intensidad que permita utilizar el *injunction* para eludir el cause administrativo. *SLG Flores-Jiménez v. Colberg,* supra, pág. 852. Por lo antes expuesto, de igual forma, colegimos que, no procedía que el TPI emitiera una sentencia declaratoria en cuanto a la procedencia de la obligación de la entrega de informes financieros al amparo del Art. 5.1 de la Ley Núm. 1-2012, *supra.* Le corresponde a la OEG dilucidar dicha controversia mediante el proceso administrativo correspondiente.

Como es sabido, la norma de agotar los remedios administrativos aplica en los casos en el cual una parte acude al Tribunal sin agotar las vías administrativas a su alcance. *Guzmán y otros v. ELA*, supra, pág. 711. A modo de excepción, una parte puede desviarse de agotar el cauce administrativo cuando se cumplan

algunas de las excepciones establecidas en la Sección 4.3 de la LPAUG, *supra*. Conforme a la aludida sección se puede preterir el agotar los remedios administrativos si se dan algunas de las siguientes circunstancias: (1) el remedio sea inadecuado; (2) cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable; (3) cuando se aleguen violaciones sustanciales a los derechos constitucionales; (4) cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos; (5) falta de jurisdicción de la agencia; y, por último, (6) cuando se trate de un asunto estrictamente de derecho y sea innecesaria la pericia administrativa. Íd.

El asunto ante nuestra consideración no cumple con ninguno de los supuestos mencionados. Como ya expusimos, la señora Buxó no demostró la existencia de un daño irreparable. Además, el andamiaje administrativo que ostenta la OEG, demuestra que no estamos ante un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia. Por otro lado, la apelante sostiene que se debe preterir el agotamiento de remedios administrativos ya que estamos ante un asunto estrictamente de derecho. Tampoco le asiste la razón. Los asuntos estrictamente de derecho no eximen automáticamente a la parte del proceso administrativo. Echevarría Vargas, *op. cit.*, pág. 74. Existen ciertos asuntos de estricto derecho en los que es conveniente que las agencias administrativas evalúen el derecho aplicable, pues estas poseen conocimiento especializado en asuntos fácticos y también en asuntos de derecho. Íd.

El Art. 2.3 de Ley Núm.1-2012, *supra*, faculta a la OEG a interpretar o hacer cumplir sus disposiciones y de los reglamentos creados en su amparo. 3 LPRA sec. 1855(b)(f). Estos reglamentos rigen, entre otras cosas, la presentación de los informes financieros y su incumplimiento. Íd. En lo que nos concierne, la referida disposición, faculta a la OEG a **llevar a cabo una auditoría de los**

informes financieros y recomendar la acción correspondiente para corregir alguna deficiencia; resolver las controversias que surjan de la aplicación de la ley; designar oficiales examinadores o jueces administrativos para que atiendan procedimientos de adjudicación que resulten de la presentación de una querella; y establecer y administrar los procedimientos que atiendan violaciones a la ética gubernamental. (Énfasis suplido) 3 LPRA sec. 1855b.

Asimismo, según establece el Art. 7.2 de la ley, 3 LPRA sec. 1860a, **una vez la agencia determine que se ha violentado alguna disposición de la Ley, reglamentos, órdenes o normas promulgadas al amparo de la Ley, se llevará a cabo un proceso de adjudicación**. (Énfasis suplido). Ahora bien, una vez culmine el proceso de adjudicación, **todo funcionario que resulte afectado tendrá derecho a presentar la correspondiente revisión ante el Tribunal de Apelaciones.** (Énfasis suplido) Art. 7.3 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra.*

Conforme a lo antes expuesto, no cabe duda de que la OEG es quien tiene el conocimiento especializado para atender los asuntos planteados por la señora Buxó y adoptar las medidas correspondientes en conformidad con su política pública. De este modo, el remedio adecuado en ley es agotar los remedios administrativos disponibles ante la OEG. Como ya expusimos, si la señora Buxó no resulta favorecida luego de agotar los remedios administrativos, puede impugnar dicha determinación acudiendo a este foro intermedio. Es decir, no queda desprovista de remedios una vez culmine el trámite administrativo.

Recientemente, nuestro Tribunal Supremo tuvo ante sí un caso en el que la parte peticionaria buscaba evitar agotar remedios administrativos bajo argumentos similares a los de la apelante. En *Moreno Ferrer v. Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal,* 209

DPR 430 (2022), la Junta Reglamentadora del Cannabis Medicinal (JRCM) le cursó una multa a la Dra. Liana Moreno Ferrer (doctora Moreno Ferrer) por alegado incumplimiento con el Reglamento Núm. 9038 de 3 de julio de 2018 de la entidad. Inconforme, la doctora Moreno Ferrer incoó un recurso de *injunction* preliminar y permanente y sentencia declaratoria ante el TPI y peticionó a que se declarara la nulidad del artículo por cuyo incumplimiento se le impuso la multa. Específicamente argumentó que la JRCM no tenía la facultad para reglamentar la práctica de telemedicina ya que dicha autoridad se le había conferido exclusivamente a la Junta de Licenciamiento de Disciplina Médica (JLDM). Por último, sostuvo que no tenía que agotar remedios administrativos ya que el asunto en controversia era uno estrictamente de derecho y proseguir con el cauce administrativo constituía un esfuerzo fútil.

El Tribunal Supremo resolvió, mediante sentencia, que la doctora Moreno Ferrer no estableció hechos específicos y bien definidos que condujeran a los tribunales a determinar que el procedimiento administrativo de rigor fuera inútil o inefectivo. Además, precisó que los argumentos que la doctora Moreno Ferrer esgrimió de que la multa impuesta la exponía a daños sustanciales a su reputación profesional, incluyendo el riesgo de ser sancionada por el cuerpo que le otorgó su licenciatura médica y la revocación de su certificación por la JRCM eran meras conjeturas carentes de prueba que las sustentara.

A base de lo antes expuesto, concluyó que el TPI no estaba en posición de determinar la existencia de un daño irreparable o inminente. Asimismo, determinó que la señora Moreno Ferrer contaba con un remedio adecuado y completo en ley para impugnar tanto la multa administrativa que le fue impuesta, como su reclamo en cuanto a la nulidad del artículo por cuyo incumplimiento se le

impuso la multa. Así pues, sostuvo que no procedía que el TPI atendiera el recurso presentado ante su consideración.

Este dictamen, aunque no vinculante, es altamente persuasivo para este Tribunal. Además, como expresamos, presenta una situación fáctica similar a la de autos y unos argumentos similares entre reclamantes. Por el contrario, *Yiyi Motors, Inc. v. ELA*, supra, jurisprudencia cuyo razonamiento la apelante intenta aplicar a esta causa de acción, es distinguible del caso de autos. En *Yiyi Motors*, el demandante no era contribuyente para propósitos del procedimiento administrativo ante el Departamento de Hacienda. Por lo tanto, no le correspondía agotar los remedios administrativos de esa instrumentalidad y podía acudir directamente a los tribunales. En este caso, como hemos explicado reiteradamente, claramente existe un remedio válido en ley para que la apelante ventile sus reclamos ante la OEG. Nuevamente, el procedimiento administrativo ante este cuerpo está disponible para todos los funcionarios públicos que son objeto de requerimientos o sanciones por la OEG.

Por último, conforme a lo antes expuesto, concluimos que a la apelante tampoco le asiste la razón en cuanto al primer señalamiento de error. El TPI correctamente se declaró sin jurisdicción sobre la materia al amparo de la Regla 10.2 de Procedimiento Civil, *supra*, ya que no se cumplió con los requisitos para preterir el agotamiento de remedios administrativos ante la OEG. Advertimos que con nuestra conclusión no prejuzgamos los méritos de la controversia y mucho menos, llegamos a una conclusión en cuanto a los méritos de las contenciones de las partes en cuanto a la aplicabilidad del Artículo 5.1 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*. Como discutimos, las determinaciones que, en su día, realice la OEG serán revisables por este foro intermedio.

IV.

Por lo antes expuesto, declaramos **No Ha Lugar** la moción en auxilio de jurisdicción y se ***confirma*** la *Sentencia* recurrida.

Notifíquese inmediatamente.

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