

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES  
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN

PANEL III

OFICINA DE ÉTICA  
GUBERNAMENTAL

Recurrido

v

EILEEN D. TORRES  
ESCALERA

Recurrente

KLRA201400171

*Revisión  
Administrativa*  
Procedente de la  
Oficina de Ética  
Gubernamental

Caso Núm.  
13-20

SOBRE:  
VIOLACIÓN ART.  
3.2(a) DE LA LEY  
DE ÉTICA  
GUBERNAMENTAL

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

Vizcarrondo Irizarry, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 26 de junio de 2015.

Eileen Torres Escalera comparece ante nos y solicita la revocación de una determinación de la Oficina de Ética Gubernamental (OEG). En la referida determinación la OEG adoptó, e hizo formar parte de la resolución, un informe que realizó la Oficial Examinadora y, como consecuencia de ello, le impuso a la señora Torres una multa administrativa de \$2,900 por la infracción a ciertos incisos de la Ley de Ética Gubernamental y del Reglamento de Ética Gubernamental.

Examinados los alegatos de las partes y los documentos que surgen del expediente de este caso, que incluyen la transcripción de la vista celebrada ante el foro administrativo al igual que los documentos estipulados en la vista por las partes, REVOCAMOS la determinación antes emitida por los fundamentos que exponemos a continuación. Veamos.

**I**

La recurrente labora, desde 16 de mayo de 1994, en la Autoridad de Acueductos y Alcantarillado (AAA). Actualmente trabaja como Oficinista Dactilógrafo II. Entre el 5 de abril de 2001 al 27 de agosto de 2008 la señora Torres se desempeñó como Oficinista Dactilógrafo II en la Oficina del Director de Administración y Finanzas.

El 28 de agosto de 2008 la señora Torres fue despedida por la AAA. Tal despido fue impugnado ante un árbitro que emitió un dictamen a favor de la señora Torres, ordenó su reposición inmediata y el pago de los haberes dejados de percibir. La señora Torres fue reinstalada en su puesto en enero de 2013. Seis años luego de los alegados hechos que dieron lugar al despido de la señora Torres ante la AAA, el 17 de enero de 2013, la OEG le radicó una querrela a la señora Torres. En esta alegó que la señora Torres era empleada pública y que durante los años de 2005 y 2007 solicitó a dos compañías que mantenían contactos con la AAA donaciones para la Organización Salsa Magic Feet, Corp. recibiendo una cantidad de \$325.00; además de utilizar una máquina de facsímil de la Oficina de Compras de la AAA para enviar una solicitud de donación para la Corporación. Por tales hechos le imputó la violación al artículo 3.2 (a) y (c) de la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada; al artículo 6 (A) (1) (h) y al artículo 15 del Reglamento de Ética.

Se celebró una vista ante el examinador Lcdo. Cotto Vives el 11 de julio de 2013 y el 23 de julio de 2013. La parte querrellada, señora Torres, estipuló la prueba de la parte querellante, OEG. Entre la evidencia estipulada por las partes y presentada por la OEG se encuentra: 6 declaraciones juradas

presentadas por la parte querellante tomadas del caso 2008-IP-0101 de la Oficina de Ética Gubernamental con el propósito de obtener información sobre las alegadas irregularidades relacionadas con la señora Torres; Certificación de empleo de la señora Torres entregado a solicitud de la Oficina de Ética Gubernamental en el Caso Núm. 2008-IP-0101; Certificación del Directorado de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la AAA con referencia a la solicitud de información del caso 2000-IP-0101 de la Oficina de Ética Gubernamental relacionada a la señora Torres.

En la vista administrativa además se presentó el testimonio de la señora Torres. Posteriormente, la directora auxiliar del Área de Oficiales Examinadores y Secretaría, Lcda. Alicea García, emitió el Informe de la Oficial Examinadora con las correspondientes determinaciones de hechos<sup>1</sup>, el derecho aplicable y la recomendación. Entendió que en este caso en efecto se había violado el inciso (a) y (c) del Art. 2.3 de la ley Núm. 12, supra; y los Art. 6 inciso (A) (1) y (H) y Art. 15 del Reglamento de Ética Gubernamental, Núm. 4827. La Directora de la OEG emitió una resolución en la cual adoptó el informe rendido en su totalidad e impuso una multa de \$2,900 por violación a los artículos imputados.

Inconforme, la señora Torres acude ante nos y solicita la revisión administrativa. Plantea como errores los siguientes:

---

<sup>1</sup> Entre los hechos que encontró probados en su informe la Oficial Examinadora determinó: que la señora Torres estableció y dirigió la corporación sin fines de lucro Salsa Magic Feet Corp. (Salsa Magic Feet) dedicada a entrenar a jóvenes por medio del baile de la Salsa; la señora Torres, siendo empleada de la AAA, solicitó unas donaciones para su grupo Salsa Magic Feet a tres suplidores de la AAA entre el 2005 y 2007 y recibió la suma de \$325 en donaciones del suplidor Rafael Benitez Carrillo Inc.; La señora Torres depositó los \$325 en una cuenta del grupo Salsa Magic Feet que se usó para comprar el vestuario de los bailarines del grupo. El 25 de octubre de 2005 la señora Torres usó la máquina de fax de la Oficina de Compras de la AAA, en horas laborables, para solicitar donaciones para el grupo de Salsa Magic Feet. En el año 2007 la señora Torres solicitó otro donativo al suplidor Guldbransen Puerto Rico Inc.

Erró la Oficina de Ética Gubernamental al no desestimar la querrela presentada contra la aquí recurrente, por ser una tardía y no configurarse las faltas imputadas.

Erró la Oficina de Ética Gubernamental al emitir una Resolución fundamentada en un Informe de Oficial Examinador que no presidió la vista y que no escuchó ni observó la prueba desfilada.

## II

### La defensa de incuria

Nuestro Tribunal Supremo ha definido la incuria como "dejadez o negligencia en el reclamo de un derecho, la cual en conjunto con el transcurso del tiempo y en otras circunstancias que causan perjuicio a la parte adversa, opera como un impedimento en una corte de equidad." IM Winner, Inc. v. Mun. de Guayanilla, 151 D.P.R. 30, 39 (2000); Pérez v. Rosselló, 162 D.P.R. 431, 435 (2004). Al adjudicar esta defensa, además del transcurso del tiempo, se deben considerar otras circunstancias, tales como la justificación, si alguna, de la demora incurrida, el perjuicio que ésta acarrea y el efecto sobre intereses privados o públicos involucrados. Rivera v. Depto. de Servicios Sociales, 132 D.P.R. 240, 247 (1992).

En Pueblo v. Valentín, 135 D.P.R. 245, 255-256 (1994) citando a Torres Arzola v. Policía de P.R., 117 D.P.R. 204, 209 (1986) donde a su vez se cita a Pueblo v. Trib. Superior, 81 D.P.R. 904, 912 (1960), el Tribunal Supremo estableció que:

[N]o basta el transcurso de un tiempo determinado para que exista lo que se denomina técnicamente incuria o *laches*. Es imprescindible que la conducta negligente del peticionario, al no promover con prontitud y diligencia la expedición del auto, haya causado una demora innecesaria e indebida que de hecho perjudica a las demás personas interesadas. Adviértase que la teoría de *laches* envuelve dos elementos: (1) la dilación **injustificada** en la presentación del recurso; y (2) el perjuicio que ello pueda ocasionar a otras personas, según las circunstancias. Además, hay que considerar el efecto que tendría la concesión o la denegación del auto sobre los intereses privados y sociales en presencia.

Cuando la demora no perjudica a nadie o el perjuicio causado es leve, si se le compara con el daño que sufriría el peticionario o el público en caso de no librarse el auto, el lapso de tiempo transcurrido tiene que ser grande para que exista la incuria equitativa. En cambio, aunque la dilación sea relativamente corta, si resulta en detrimento para el interés público o los derechos individuales del acusado, procede denegar el auto a base de la doctrina de laches. Sobre todo[,] es preciso tener en cuenta los méritos y demás circunstancias del caso específico, ya que la doctrina de incuria sigue vinculada a la idea fundamental de la equidad: se acude a la "razón" y a la "conciencia" para encontrar soluciones justas, apartándose del rigorismo intransigente de los términos fatales.

(Énfasis Suplido).

### **La Revisión Judicial de las Decisiones Administrativas**

Es norma conocida que las determinaciones administrativas gozan de una presunción de legalidad y corrección. La razón de esta norma se fundamenta en la vasta experiencia y el conocimiento especializado que ostentan las agencias acerca de los asuntos que les son encomendados. Com. Seg. v. Real Legacy Assurance, 179 D.P.R. 692 (2010); Rebollo v. Yiyi Motors, 161 D.P.R. 69 (2004); Hernández, Álvarez v. Centro Unido, 168 D.P.R. 592, 614 (2006). Por ello, al revisar una decisión administrativa, el criterio rector para los tribunales será la razonabilidad en la actuación de la agencia. González Segarra et al. v. CFSE, 188 D.P.R. 252 (2013). Amparados en esa deferencia y razonabilidad, será entonces que los tribunales analizarán las determinaciones de hechos de los organismos administrativos. De conformidad con lo anterior, los tribunales no deben intervenir o alterar las determinaciones de hechos de un organismo administrativo "si las mismas están sostenidas por evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad". González Segarra et al. v. CFSE, *supra*. Conforme a ello, la parte que pretende impugnar una decisión administrativa tiene

que demostrar que existe otra prueba en el expediente que disminuye el valor probatorio de la evidencia impugnada. Tiene que demostrar que la determinación del foro administrativo es irrazonable. Gutiérrez Vázquez v. Hernández y Otros, 172 D.P.R. 232 (2007).

Ahora bien, cuando se trata de las conclusiones de derecho de la agencia "el tribunal las puede revisar en todos sus aspectos, sin sujeción a norma o criterio alguno." González Segarra et al. v. CFSE, *supra* citando a Pereira Suárez v. Jta. Dir. Cond., 182 D.P.R. 485, 513 (2011) Rebollo v. Yiyi Motors, 161 D.p.R. 69, 77 (2004). No obstante, si la interpretación de la ley realizada por la agencia es razonable, aunque no sea la única razonable, los tribunales deben darle deferencia. González Segarra et al. v. CFSE, *supra* citando a Hernández, Álvarez v. Centro Unido, *supra*, pág. 616.

Sin embargo, esta norma de deferencia judicial a las decisiones administrativas, no equivale a la renuncia de la función revisora del Tribunal en instancias apropiadas y meritorias, como resulta ser cuando el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley. Costa Azul v. Comisión, 170 D.P.R. 847 (2007); Reyes Salcedo v. Policía, 143 D.P.R. 85 (1997). Como ha explicado el Tribunal Supremo, la intervención de la Rama Judicial tiene como fin primordial delimitar la discreción de los organismos administrativos y asegurarse de que éstos desempeñen sus funciones conforme a la ley. Mun. De San Juan v. J.C.A., 149 D.P.R. 263 (1999).

De la misma manera, la deferencia judicial al *expertise* administrativo cede ante una actuación irrazonable o ilegal o cuando la interpretación de la agencia produce resultados inconsistentes o contrarios al propósito del estatuto

interpretado y a su política pública. González Segarra et al. v. CFSE, *supra*; Otero v. Toyota, 163 D.P.R. 716 (2005); Asoc. Vec. H. San Jorge v. U. Med. Corp., 150 D.P.R. 70 (2000). A tales efectos, nuestro más alto foro judicial ha expresado que "cuando la interpretación del estatuto que hace la agencia produzca resultados incompatibles o contrarios al propósito de la ley, o afecte sustancialmente derechos fundamentales, el criterio administrativo claramente no podrá prevalecer". Asoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. de PR, 144 D.P.R. 425 (1997).

### **La Ley de Ética Gubernamental**

La derogada Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985 (Ley Núm. 12), conocida como la "Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", fue creada para restituir y fortalecer la confianza del pueblo en su Gobierno y en sus servidores públicos. Esta ley tenía el objetivo de prevenir y penalizar el comportamiento delictivo de aquellos funcionarios y empleados que, en el desempeño de sus labores gubernamentales, vulneraran los principios básicos de una ética de excelencia. Exposición de Motivos de la Ley 12, *Leyes de Puerto Rico, 1985*, pág. 709. Uno de los propósitos de dicho estatuto fue promover y preservar la integridad de los servidores públicos y de las instituciones gubernamentales. OEG v. Rodríguez, 159 D.P.R. 98, 122 (2003); O.E.G. v. Cordero, Rivera, 154 D.P.R. 827, 837, 847-848 (2001). Conforme a esto, la Ley Núm. 12 creó a la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (Oficina) para velar que se cumplieran estrictamente con las disposiciones de la ley que establecía determinadas prohibiciones a los funcionarios y empleados públicos, por razón de sus cargos o empleos, o que

exigía a ciertos funcionarios la divulgación de información financiera. 3 L.P.R.A. sec. 1811.

La derogada Ley Núm. 12 establecía, en cuanto a la capacidad para promover investigaciones ante la Oficina, lo siguiente:

(a) Cualquier ciudadano privado o cualquier funcionario o empleado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico podrá solicitar de la Oficina, mediante querrela escrita y bajo juramento, que ésta inicie una investigación bajo cualquiera de las disposiciones de este capítulo. A tal fin el promovente deberá exponer en su querrela los hechos en que se fundamenta su creencia de que procede la investigación.

(b) Dentro de los 60 días siguientes a la fecha de radicación de la querrela, la Oficina realizará una evaluación y notificará al querellante la acción que se propone seguir. Si la Oficina entiende que es innecesario llevar a cabo una investigación, así lo informará al querellante dentro del término antes descrito.

(c) Si la oficina entiende que procede efectuar una investigación, deberá concluir la misma dentro del término de los 120 días siguientes a la fecha en que le ha notificado al querellante la acción que se proponía seguir. Concluida la investigación, la Oficina decidirá si ha de proceder judicial o administrativamente contra el funcionario o empleado querrellado o si habrá de eximirlo de responsabilidad ulterior. 3 L.P.R.A. sec. 1851.

Artículo 5.1 de la Ley Núm. 12, 3 L.P.R.A. sec. 1851

De otra parte, la ahora vigente, Ley Núm. 1 de 3 de enero de 2012, que derogó la Ley de Ética anterior y creó la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG), establece sobre el procedimiento de investigación, lo siguiente:

**Procedimiento de investigación relacionado con los servidores públicos de la Rama Ejecutiva**

(a). Cualquier persona puede solicitar de la Oficina que se inicie una investigación bajo las disposiciones de este capítulo. El planteamiento puede presentarse por cualquier medio, incluso de forma anónima. También, la Oficina puede motu proprio iniciar una investigación.

(b). Dentro de los noventa días siguientes a la fecha de presentación del planteamiento, la Oficina realizará una investigación preliminar. Una vez culminada la investigación preliminar, si la Oficina entiende que procede efectuar una investigación exhaustiva, debe concluirla dentro del término de un año. Estos términos son de cumplimiento estricto. Si existe justa causa, la Oficina prorrogará estos términos hasta noventa días o un año, respectivamente.



(c). En aquellas instancias en las que hubo un planteamiento en el que el solicitante proporcionó una dirección, la Oficina le notificará la acción tomada.

(d). Cualquier persona que intencionalmente ofrezca información, dé a la publicidad o públicamente comente cualquier investigación que se esté llevando a cabo en la Oficina, sin estar autorizado por la Dirección Ejecutiva, será culpable de delito grave. La persona que resulte culpable por la comisión de este delito será sancionada con pena de reclusión por un término fijo de 3 años y multa de cinco mil dólares (\$5,000). El tribunal podrá, además, imponer la pena de servicios comunitarios. Cuando la conducta antes mencionada se produzca por descuido u omisión, la persona será culpable de delito menos grave. La persona que resulte culpable por la comisión de este delito será sancionada con pena de reclusión por un término fijo de seis (6) meses y multa de mil dólares (\$1,000).

3 LPRC sec. 1860.

### **Procedimiento de adjudicación**

Una vez concluya la investigación aludida en la sec. 1860 de este título y la Oficina entienda que se ha violado alguna disposición establecida en este capítulo, en los reglamentos, en las órdenes o en las normas promulgadas a su amparo, presentará una querrela y llevará a cabo un procedimiento de adjudicación, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, secs. 2101 et seq. de este título.

3 LPRC sec. 1860a.

Tanto la derogada Ley Núm. 12, *supra*, como la ley vigente, Ley Núm. 1-2011, hacen referencia al procedimiento investigativo ante la OEG y los correspondientes términos para llevar a cabo este. En la derogada Ley Núm. 12, vigente para el momento en que ocurrieron los hechos imputados, se establece que una vez presentada **una querrela juramentada** por una persona particular, la OEG iniciaría un procedimiento de evaluación dentro de los 60 días de presentada la querrela. Notificado el querellante sobre la evaluación de la Oficina, y de entender la Oficina que procedería a efectuar una investigación, **tiene que concluir esta dentro del término de 120 días** de notificado al querellante la acción que se proponía seguir. Concluida la investigación, la Oficina decidirá si procede administrativamente contra el empleado querrellado

o si habrá de eximirlo de responsabilidad ulterior. Esta disposición legal establece un periodo de 180 días para realizar una investigación -después de ya presentada la querella- y de iniciar un procedimiento contra el querellado.

De igual modo, la Ley Núm. 1-2011, ahora vigente, establece un término para que la OEG realice la investigación correspondiente. Dispone que cualquier persona, o la OEG *motu proprio*, puede iniciar una investigación. Establece que dentro de los 90 días siguientes a la fecha de presentación del planteamiento, se realizará una investigación preliminar y si la OEG entiende que debe hacer una investigación exhaustiva debe concluir la misma en un término de un año que, de existir justa causa, se puede extender a un año adicional.

### **III.**

La dejadez en el reclamo de un derecho en conjunto con el transcurso del tiempo junto a otras circunstancias tales como la justificación, si alguna, de la demora incurrida, y el perjuicio que acarrea tal demora, son algunos de los criterios que se deben evaluar al analizar si procede la defensa de incuria en un reclamo. En el presente caso la señora Torres alega en su señalamiento de error que existió una tardanza injustificada por parte de la OEG al presentar su querella. Al examinar los documentos entendemos que en efecto la OEG incurrió en una tardanza injustificada que da lugar a que proceda la defensa de incuria.

Al examinar el procedimiento investigativo de la OEG surge -de los documentos que fueron estipulados por las partes y presentados en este caso por la OEG- que el caso de la señora Torres fue investigado por la Oficina desde el año 2008. Ello debido a que los documentos correspondientes a las

certificaciones que le fueran solicitadas por la OEG a la AAA<sup>2</sup> y las declaraciones juradas tomadas por la OEG hacen referencia al número de caso **2008-IP-0101** de la Oficina de Ética Gubernamental<sup>3</sup>. No obstante, la OEG presentó la querrela en contra de la señora Torres en enero de 2013. Estando el caso ante la consideración de la Oficina desde el año 2008, y considerando que la Ley Núm. 12, *supra*, establecía un término de 180<sup>4</sup> días para que la Oficina realizara la correspondiente investigación, entendemos que el término para presentar la causa de acción en contra de la señora Torres fue excesivo, toda vez que pasaron más de cinco años para presentar la querrela. Por otro lado, si aplicamos los términos de la Ley Núm. 1 de 2012, *supra*, tampoco están dentro del término que establece la Ley para realizar la investigación, en tanto la OEG tardó más de dos años en investigar el reclamo señalado desde el 2008.

Además de que la Ley Núm. 12, *supra*, establece un término para que se realice la investigación que no fue cumplido por la OEG, tampoco vemos razón que justifique la dejadez de la OEG al no seguir una investigación sobre unos hechos ocurridos en el 2005 y 2007 y de los que tenía conocimiento desde el 2008. Vale la pena señalar que en este caso la OEG no aduce justificación alguna para la demora de cinco años de investigación.

---

<sup>2</sup> Véase: Certificación de empleo de la AAA sobre la señora Torres “[d]ado a solicitud de la Oficina de Ética Gubernamental, Caso Núm. 2008-IP-0101.” Apéndice de la OEG, pág.42; Certificación del Directorado de Recursos Humanos y Relaciones Laborales de la AAA “[c]on referencia a la solicitud de información del caso 2000-IP-0101, de la Oficina de Ética Gubernamental, relacionada a la Sra. Eileen Torres Escalera”. Apéndice de la OEG, pág. 43.

<sup>3</sup> Véase: Declaraciones juradas, apéndice de la OEG págs. 1, 5, 11, 18, 28, 33 y 39.

<sup>4</sup> El artículo 5.1 inciso (c) de la Ley núm. 12, *supra*, establecía un término de 60 días para evaluar la querrela y el inciso (d) de ese mismo artículo disponía de 120 días adicionales para realizar la correspondiente investigación. Estos términos totalizan 180 días para que la Oficina realice los trámites de investigación correspondientes.

Debido a que los documentos demuestran que en este caso la investigación de la OEG comenzó en el año 2008 y en vista de que las leyes aplicables a la OEG establecen unos términos que no van más allá de dos años para realizar la correspondiente investigación, sumado a que en su comparecencia en la vista y ante nosotros, la OEG -lejos de justificar su tardanza- no aduce razón alguna para ella, procede la defensa de incuria presentada por la señora Torres, ello en un análisis de las circunstancias particulares en este caso. En este caso la demora por parte de la OEG de cinco años para presentar una investigación de unos hechos ocurridos en el 2005 y 2007, y de la cual la agencia tenía conocimiento desde 2008, resulta indebida e innecesaria.

La determinación administrativa, al evaluar y atender una causa de acción por parte de la OEG que fue presentada de manera tardía sin justificación alguna para tal atraso, resulta irrazonable. Por lo que procede la revocación de la determinación.

#### **IV**

Por los fundamentos antes expuestos, se REVOCA la determinación recurrida y se deja sin efecto la imposición de la multa administrativa a la parte recurrente.

Notifíquese.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada  
Secretaria del Tribunal de Apelaciones