

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
EN EL TRIBUNAL DE APELACIONES
REGION JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL II

| | | |
|-----------------------------------|---------------|---|
| OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL | | Revisión |
| Recurrente | | Administrativa procedente de la Oficina de Ética Gubernamental |
| V. | KLRA201401433 | |
| LUIS SÁNCHEZ BETANCES | | Sobre: Violación a los Art. 4.2 (E) y 4.2 (S) |
| Recurrido | | Caso Núm.: 14-21 |

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Candelaria Rosa.

Rodríguez Casillas, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 27 de febrero de 2015.

De umbral nos toca resolver si tenemos jurisdicción para considerar el presente recurso de revisión judicial. Veamos los hechos procesales que arman esta controversia.

-I-

La Oficina de Ética Gubernamental (en adelante la Oficina o parte recurrente) recurre de una Resolución de la honorable jueza administrativa, Lcda. Lourdes V. Velázquez Cajigas, dictada el 14 de octubre de 2014, y archivada en autos el 15 de octubre de 2014. Mediante la referida Resolución concluye, luego de celebrado un proceso administrativo, que el Lcdo. Luis Sánchez Betances, entonces Secretario de Justicia de Puerto Rico, (en adelante parte recurrida o ex

servidor público) no incurrió en violación alguna de la Ley de Ética Gubernamental.

La Oficina solicitó reconsideración el 4 de noviembre de 2014 y la Directora Ejecutiva lo delegó a la jueza administrativa. La misma fue declarada *no ha lugar* el 18 de noviembre de 2014 y notificada ese mismo día. Inconforme, el 18 de diciembre de 2014 la Oficina recurre ante nos en un recurso de revisión judicial.

Por su parte, el recurrido presentó una moción de desestimación. En resumen, nos indica que de conformidad con el artículo 7.3 de la Ley de Ética Gubernamental carecemos de jurisdicción, ya que dicha Ley solo permite al servidor público que resulte afectado el derecho a presentar la correspondiente revisión ante este Tribunal de Apelaciones.

El 23 de diciembre de 2014 la Oficina se opuso a la desestimación. En síntesis, adujo que tanto la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme como el *Reglamento de Asuntos Programáticos de la Oficina de Ética Gubernamental*, Número 8231 del 12 de julio de 2012, los faculta para recurrir inicialmente a este foro apelativo en revisión judicial. Indicó que por tratarse de una resolución emitida por un juez administrativo la Directora Ejecutiva no intervino en la misma, por lo que ello no constituía una determinación de la Oficina.

Trabada ahí la controversia, estamos en posición de resolver, en primer orden, la cuestión jurisdiccional.

-II-

A. Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico y el Reglamento de Asuntos Programáticos de la Oficina de Ética Gubernamental, Número 8231.

Como cuestión de derecho, revisemos la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011.¹

De entrada podemos indicar que la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico tiene como propósito primordial educar al servidor público y fiscalizarlo en el desempeño de sus funciones públicas y privadas.² En este sentido el artículo 2.1 de dicha Ley dispone:

La Oficina tiene como objetivo principal educar al servidor público para que, en el desempeño de sus funciones, exhiba los valores de bondad, confiabilidad, justicia, responsabilidad, respeto y civismo que rigen la administración pública. Las iniciativas de educación de la Oficina están dirigidas a promover que los servidores públicos incorporen los valores como su razón de vida y, así, contribuir al desarrollo de la sociedad puertorriqueña. Esta misión y visión requieren que la Oficina ocupe un espacio en el más amplio marco de la discusión pública, que estimule la colaboración activa, que aúne esfuerzos entre todas las agencias, las entidades sin fines de lucro, las empresas y la ciudadanía.

De igual forma, la Oficina fiscaliza la conducta de los servidores públicos y penaliza a todos aquellos que transgreden la normativa ética que integra los valores del servicio público, mediante los mecanismos y los recursos que esta Ley le provee.

¹ Véase, 3 L.P.R.A. sec. 1801 *et seq.*

² Ello cubre a funcionarios de la Rama Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Véase, el Capítulo IV - CÓDIGO DE ÉTICA PARA LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DE LA RAMA EJECUTIVA; DISPOSICIONES APLICABLES A LOS SERVIDORES Y EX SERVIDORES PÚBLICOS DE LAS RAMAS JUDICIAL Y LEGISLATIVA.

Para contextualizar la controversia que nos ocupa, el artículo 1.2 de dicha Ley de Ética Gubernamental define unos conceptos pertinentes a este caso. En lo que respecta al *servidor público* el artículo 1.2 inciso (gg) lo define como:

*(gg) **servidor público** - persona en el Gobierno que interviene en la formulación e implantación de la política pública o no, aunque desempeñe su encomienda permanente o temporalmente, con o sin remuneración. También, incluye al contratista independiente cuyo contrato equivale a un puesto o cargo, o que entre sus responsabilidades está la de intervenir directamente en la formulación e implantación de la política pública.*

Noten que se refiere únicamente a persona o contratista independiente que intervengan en la formulación o implantación de política pública.³ Por otro lado, el artículo 1.2 inciso (x) define Oficina como la *Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*. De igual modo, el inciso (p) define Dirección Ejecutiva como *el Director Ejecutivo o la Directora Ejecutiva de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*.

Ahora, examinemos las facultades y poderes de la Oficina y de la Dirección Ejecutiva. En lo pertinente, el artículo 2.3 en sus incisos G, N, P y X nos indican las siguientes facultades y poderes:

- G. *Solicitar del Tribunal de Primera Instancia que obligue al cumplimiento de cualquier orden emitida por la Oficina.*
- N. *Designar oficiales examinadores o jueces administrativos para que presidan los procesos de adjudicación que se inicien como resultado de la presentación de una querrela. Éstos tienen la facultad de emitir todas aquellas órdenes que sean necesarias para salvaguardar el debido proceso de ley de las partes.*
- P. *Referir a las agencias fiscalizadoras estatales y federales, tales como el Departamento de Justicia, la Oficina del Panel*

³ El artículo 1.2 inciso (q) define *ex servidor público* como aquella persona que haya trabajado como servidor público.

sobre el Fiscal Especial Independiente, el Negociado Federal de Investigaciones, entre otras, los hallazgos que impliquen posibles violaciones a las leyes.

- X. *Tomar cualquier otra acción o medida que sea necesaria y conveniente para cumplir con los propósitos de esta Ley.*

Vemos que lo referente a cumplir y hacer cumplir los propósitos de la Ley de Ética, tanto la Oficina como la Dirección Ejecutiva pueden acudir a procedimientos civiles, administrativos o penales.⁴

En cuanto a los procesos administrativos relacionados con los *servidores públicos* o *ex servidores públicos* de la Rama Ejecutiva, el Capítulo VII de la Ley de Ética, abarca etapas de *investigación*, *adjudicación* y *revisión judicial*. En específico, el artículo 7.1 cubre el *procedimiento de investigación*.⁵ Por su parte, si de la investigación realizada por la Oficina se entiende la violación de alguna disposición de

⁴ En cuanto a las sanciones en las acciones penales, civiles y administrativas, véase el artículo 4.7 de la Ley de Ética.

⁵ El artículo 7.1 de la Ley de Ética dispone lo siguiente:

(a) *Cualquier persona puede solicitar de la Oficina que se inicie una investigación bajo las disposiciones de esta Ley. 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 (5,000) dólares. 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 (1,000) dólares.*

esta ley, el artículo 7.2 autoriza el *procedimiento de adjudicación* administrativa bajo los siguientes términos:

Una vez concluya la investigación aludida en el Artículo 7.1 y la Oficina entienda que se ha violado alguna disposición establecida en esta Ley, 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, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada.

Como vemos, el mencionado *proceso adjudicativo* iniciado por la Oficina contra un *servidor público o ex servidor público* tendrá todas las salvaguardas del debido proceso de ley garantizados en la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.⁶

Cabe indicar que este *proceso adjudicativo* está reglamentado por el *Reglamento de Asuntos Programáticos de la Oficina de Ética Gubernamental*, Número 8231, aprobado el 12 de julio de 2012 (en adelante el *Reglamento Núm. 8231 o Reglamento*). En específico, el Capítulo VI de este *Reglamento* regula todo el proceso adjudicativo. Allí, el artículo 6.1 en los incisos (d), (f), (g), (h), (j), (k), (m) y (n) se definen los siguientes conceptos:

(d) **ex servidor público** – *aquella persona que haya trabajado como servidor público.*

(f) **juez administrativo** – *persona designada por la Dirección Ejecutiva para presidir un procedimiento de adjudicación y emitir la resolución final.*

(g) **OEG** – *Oficina de Ética Gubernamental.*

(h) **oficial examinador** – *servidor público de la OEG designado por la Dirección Ejecutiva para presidir un procedimiento de adjudicación y emitir un informe con sus recomendaciones.*

⁶ Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, 3 L.P.R.A. sec. 2171 et seq.

(j) **parte querellada** - servidor público o ex servidor público contra quien la OEG presenta una querrela.

(k) **parte querellante** - la OEG.

(m) **procedimiento de adjudicación** – proceso para la adjudicación formal de toda querrela contra un servidor o ex servidor público.

(n) **resolución final** – decisión de aplicación particular que adjudique derechos u obligaciones de una o más partes o que imponga multas, sanciones o medidas administrativas.

(q) **servidor público** - persona en el Gobierno que interviene en la formulación e implantación de la política pública o no, aunque desempeñe su encomienda permanente o temporalmente, con o sin remuneración. También, incluye al contratista independiente cuyo contrato equivale a un puesto o cargo, o que entre sus responsabilidades está la de intervenir directamente en la formulación e implantación de la política pública.

Por otro lado, el artículo 6.14 del *Reglamento* distingue entre el informe del oficial examinador y la resolución final que emite el juez administrativo. En específico dispone:

Luego de celebrada la audiencia o sometido el caso, el oficial examinador remitirá, a la Dirección Ejecutiva o a quien ésta delegue, un informe basado en el expediente oficial, el cual contendrá determinaciones de hecho, conclusiones de derecho y recomendaciones para la disposición final del caso. La Dirección Ejecutiva, o en quien ésta delegue, luego de evaluar el informe del oficial examinador podrá: 1) hacerlo suyo en su totalidad y emitir la Resolución final; 2) adoptar las determinaciones de hecho y hacer sus propias conclusiones de derecho y emitir la resolución final; y 3) devolverlo al oficial examinador para que realice determinaciones de hecho y conclusiones de derecho adicionales.

Si el procedimiento de adjudicación lo preside un juez administrativo, éste emitirá la resolución final.

En cuanto al oficial examinador y el juez administrativo podemos colegir que ambos son designados a discreción por la Dirección

Ejecutiva.⁷ Cabe distinguir que cuando el procedimiento de adjudicación es presidido por un oficial examinador, el informe de dicho oficial queda sometido a la Dirección Ejecutiva, o en quien ésta delegue, para su resolución final. Sin embargo, ello no ocurre cuando el proceso es presidido por un juez administrativo, pues éste deberá emitir una resolución final.

Ahora bien, cuando una parte afectada solicita la reconsideración de una resolución final, emitida por la Dirección Ejecutiva o quien ésta delegue o por un juez administrativo, el artículo 6.16 inciso (b) del *Reglamento* dispone que deberá ser atendida por la Dirección Ejecutiva, o en quien ésta delegue.⁸ En otras palabras, la facultad de reconsiderar

⁷ Recordemos que el artículo 1.2 el inciso (p) de la Ley de Ética define Dirección Ejecutiva como *el Director Ejecutivo o la Directora Ejecutiva de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*.

⁸ **Dicho artículo 6.16 inciso (b) establece que:** *La parte que resulte afectada por una resolución parcial o final podrá presentar en la Secretaría una moción de reconsideración dirigida a la Dirección Ejecutiva o a quien ésta delegue, dentro del término de veinte días desde la fecha de archivo en autos de una copia de la notificación de la resolución. Cuando una parte someta esta moción por correo, la fecha de presentación será la fecha en que se recibe en la OEG, y no, la fecha del matasellos del correo.*

La Dirección Ejecutiva o en quien ésta delegue deberá considerar la moción dentro de los quince días de haberse presentado. Si la rechaza de plano o no actúa dentro de los quince días, el término para solicitar revisión judicial comenzará a correr nuevamente desde que se notifique la denegatoria o desde que expiren los quince días, según sea la situación. Si toma alguna determinación en su consideración, el término para solicitar revisión judicial empezará a contarse desde la fecha en que se archive en autos una copia de la notificación de la resolución que resuelve la moción de reconsideración. Tal resolución deberá ser emitida y archivada en autos dentro de los noventa días siguientes a la presentación de la moción de reconsideración.

Si la Dirección Ejecutiva o en quien ésta delegue acoge la moción de reconsideración pero deja de tomar alguna acción con relación a la moción dentro de los noventa días de ésta haber sido presentada, perderá jurisdicción sobre la moción y el término para solicitar la revisión judicial empezará a contarse a partir de la expiración de dicho término de noventa días, salvo que la Dirección Ejecutiva o en quien ésta delegue, por justa causa y dentro de esos noventa días, prorrogue el término para resolver por un período que no excederá de treinta días adicionales.

una resolución final es un *deber* de la Dirección Ejecutiva, y a su discreción, lo puede delegar.

Finalmente, resuelta la moción de reconsideración, procede la revisión judicial. A esos fines, el artículo 6.18 del *Reglamento* establece lo siguiente:

Una parte adversamente afectada por una resolución parcial o final de la Dirección Ejecutiva o de quien ésta delegue o del juez administrativo, podrá presentar una solicitud de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones, dentro del término de treinta días del archivo en autos de una copia de la notificación de la resolución, o a partir del término aplicable de los dispuestos en el Artículo 6.16 de este Capítulo cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración.

Si la fecha de archivo en autos de copia de la notificación de la resolución parcial o final de la OEG es distinta a la del depósito en el correo de dicha notificación, el término para acudir en revisión judicial se calculará a partir de la fecha del depósito del correo.

No obstante, el artículo 7.3 de la Ley de Ética Gubernamental específicamente dispone qué parte podrá acudir en revisión judicial ante este foro apelativo. Expresamente dispone:

*Todo **servidor público** que resulte afectado en un proceso adversativo llevado a cabo en la Oficina que dé por terminado el asunto,* tendrá derecho a presentar la correspondiente revisión ante el Tribunal de Apelaciones, de conformidad con la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme.

B. Facultades delegadas a las agencias administrativas.

Es hartamente conocido que en nuestro ordenamiento jurídico, la ley es el medio o fuente legal que establece los límites del poder y de las facultades de las agencias administrativas.⁹ En consecuencia, se ha reiterado que: *ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden*

⁹ *Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A.* 177 D.P.R. 230, 247 (2009).

*sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa. Es por ello que cualquier duda en cuanto a la existencia de dicho poder debe resolverse en contra de su ejercicio.*¹⁰

Debemos recordar que las facultades y poderes de las agencias administrativas son una delegación que hace nuestra la Asamblea Legislativa en su facultad constitucional de un gobierno republicano.¹¹ En ese sentido, la agencia no puede excederse de los límites establecidos expresa o implícitamente en la ley orgánica.¹² De hecho, si una agencia administrativa se excede en los poderes delegados en ley, somos los tribunales los llamados a declarar dichas actuaciones *ultra vires* y por ende, nulas.¹³ Más aún, sabido es que un reglamento o actuación administrativa claramente en conflicto, o en contra de la ley, es nulo.¹⁴

En conclusión, tomando lo antes dicho como referente, de existir cualquier conflicto entre el texto de la ley y el reglamento de la agencia, sencillamente debe prevalecer el de la ley.¹⁵

C. Consideración de cuestiones jurisdiccionales ante los tribunales.

Por otra parte, valga enfatizar que el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha sido enfático en que los tribunales deben proteger su propia jurisdicción. Es norma reconocida que las cuestiones relativas a la

¹⁰ *Id.*

¹¹ Véase, Art. III, Sec. 16, Const. E.L.A.

¹² Véase, *Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A.*, *supra*; *Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co.*, 157 D.P.R. 203, 213 (2002).

¹³ Véanse, *Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A.*, *supra*; *Raimundi v. Productora*, 162 D.P.R. 215, 228 (2004); *Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co.*, *supra*, 213-214.

¹⁴ Véanse, *Yiyi Motors, Inc. v. E.L.A.*, *supra*; *P.A.C. v. P.I.P.*, 169 D.P.R. 775, 779 (2006).

¹⁵ *Id.*

jurisdicción de los tribunales para atender los recursos ante su consideración constituyen materia privilegiada.¹⁶ A esos fines, ha expresado reiteradamente que *los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción, estando obligados, incluso, a considerar dicho asunto motu proprio.*¹⁷ Es decir, debido a la importancia de las cuestiones jurisdiccionales, los tribunales venimos obligados a considerar dichos asuntos prioritariamente incluso en ausencia de planteamiento a tales efectos.¹⁸

Cónsono con dicho principio de derecho, el Reglamento del Tribunal de Apelaciones autoriza a los jueces de este foro apelativo a desestimar aquellos recursos sobre los cuales esta Curia no tiene jurisdicción.¹⁹

-III-

Expresado los hechos y el derecho que conforman la situación ante nuestra consideración, debemos resolver *si la Oficina tiene facultad para presentar un recurso de revisión judicial ante nos para revisar una resolución final, emitida en favor de un ex servidor público.* La respuesta es no. Veamos.

Como vimos, el artículo 7.3 de la Ley de Ética Gubernamental expresamente dispone que **todo servidor público que resulte afectado en un proceso adversativo llevado a cabo en la Oficina que dé por terminado el asunto, tendrá derecho a presentar la correspondiente revisión ante el Tribunal de Apelaciones, de conformidad con la Ley de**

¹⁶ AAA v. Unión Abo. AAA, 158 D.P.R. 273, 279 (2002).

¹⁷ Id.

¹⁸ Id.

¹⁹ Regla 83 (B) (2) y (C) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 84 (B) (2) y (C).

Procedimiento Administrativo Uniforme. Resulta meridianamente claro que esta ley le otorga exclusivamente al servidor público —y cabe incluir *ex servidor público*— el derecho de presentar una revisión judicial ante nos cuando resulta adversamente afectado por la determinación de la Oficina. En consecuencia, el artículo 6.18 del *Reglamento*, cuando dice: una parte adversamente afectada,... debe ser interpretada como que se refiere al servidor público o ex servidor público únicamente. Forzar otra interpretación, como lo pretende la Oficina, resulta en un acto *ultra vires*.

Tampoco nos convence la argumentación que hace la Oficina. Sostiene que por tratarse de una resolución final emitida por un juez administrativo la Dirección Ejecutiva no tiene control alguno de dicha resolución, por lo que no constituye una determinación de carácter institucional de la *Oficina de Ética Gubernamental*. Se equivoca.

En primer término, de conformidad con el artículo 6.1 incisos *(f)* y *(h)* del *Reglamento*, tanto el oficial examinador como el juez administrativo son designados por la Dirección Ejecutiva. Es evidente que la Dirección Ejecutiva tiene entera discreción —desde la etapa inicial del proceso de adjudicación— de elegir el oficial examinador o el juez administrativo que presidirá dicho procedimiento. Tal facultad para seleccionar quién presidirá el proceso adjudicativo transita de entrada el carácter institucional del resultado adjudicativo.

En segundo término, si bien es cierto, que originalmente un juez administrativo emite una resolución sin la intervención de la Dirección Ejecutiva, no podemos pasar por alto que si la *Oficina* o el *servidor*

público afectado solicitan una reconsideración bajo el artículo 6.16 inciso (b) del *Reglamento*, es a la Dirección Ejecutiva quien le corresponde considerar dicha moción de reconsideración o delegarlo. Esta facultad de reconsiderar una resolución final por la Dirección Ejecutiva o elegir a quién lo delega, le imprime un carácter institucional a la determinación final administrativa. En este caso, la Directora Ejecutiva bien pudo atender la reconsideración, pero no lo hizo; optó por delegarlo a la misma jueza administrativa que emitió la resolución original. Irremediablemente sus propios actos derrotan su argumento.

En tercer término, recordemos que lo referente a cumplir y hacer cumplir los propósitos de la Ley de Ética, tanto la Oficina como la Dirección Ejecutiva pueden acudir a procedimientos *civiles*, *administrativos* o *penales* que pueden acarrear severas sanciones económicas, escarnio público y hasta penas de cárcel contra el *servidor público* o *ex servidor público* adversamente afectado. En ese sentido, el legislador diseñó, a través de la Ley de Ética, un proceso administrativo de corte adversarial con todas las garantías del debido proceso de ley, sustantivo y procesal en protección del servidor público. Bajo ese palio, expresamente proveyó un procedimiento de revisión judicial ante este Tribunal de Apelaciones que está disponible únicamente para el *servidor público* o *ex servidor público* adversamente afectado. El aparato represivo del Estado debe tener límites que eviten ahogar al ciudadano en una carrera maratónica de larguísimos procesos judiciales interminables, que a todas luces, derrotan la democracia.

Por lo tanto, es forzoso concluir que la Oficina no tiene facultad para presentar el recurso de revisión ante nos; y en consecuencia, carecemos de jurisdicción para atender los méritos del mismo.

-IV-

Por los fundamentos antes expresados, se desestima el recurso de revisión judicial presentado conforme lo permite la Regla 83 (C) del Reglamento de este Tribunal de Apelaciones.

Adelántese inmediatamente vía fax, teléfono, correo electrónico y notifíquese por la vía ordinaria.

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

Lcda. Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones