

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

EDWIN RODRÍGUEZ RUIZ,
CARMEN RAMOS, Y LA
SOCIEDAD LEGAL DE BIENES
GANANCIALES COMPUESTA
POR AMBOS; CRA FINANCIAL
AND CONSULTING GROUP;
MANAGEMENT & CONSULTING
(MC HEALTH), INC. Y GRUPO DE
CONSULTORÍA, LLC

Apelantes

v.

OFICINA DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL

Apelado

KLAN201501923

Apelación
procedente del
Tribunal de
Primera
Instancia, Sala
de San Juan

Caso Núm.:
SJ2015CV00322

Sobre:
Entredicho
Provisional;
Interdicto
Preliminar y
Permanente y
Sentencia
Declaratoria

Panel integrado por su presidenta, la Juez Fraticelli Torres, la Juez Ortiz Flores y el Juez Ramos Torres.

Ramos Torres, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 22 de febrero de 2016.

Comparecen ante nos mediante recurso de apelación¹ acompañado por una moción en auxilio de jurisdicción, Edwin Rodríguez Ruiz, Carmen Ramos y la Sociedad Legal de Gananciales compuesta por ambos; CRA Financial and Consulting Group; Management & Consulting, (MC Health) Inc.; y Grupo de Consultoría, LLC (en adelante señor Rodríguez Ruiz, CRA Financial, MC Health, Grupo Consultoría o parte peticionaria) en solicitud de revisión de una sentencia dictada el 11 de diciembre de 2015 y notificada el mismo día por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior de San Juan (TPI). Mediante dicho dictamen el Tribunal de Primera Instancia desestimó una demanda sobre entredicho provisional, *injunction* preliminar y permanente y sentencia declaratoria.

¹ El 20 de enero de 2016 acogimos el recurso como una Petición de *Certiorari*.

Por los fundamentos que discutiremos, se expide el recurso de *certiorari* y se deja sin efecto la Orden emitida el 12 de noviembre de 2015 por el Tribunal Municipal.

I.

El señor Rodríguez Ruiz trabaja como Administrador de la Oficina de Combustible de la Autoridad de Energía Eléctrica (en adelante AEE) desde el 10 de mayo de 2015. Allá para el mes de mayo de 2014 se celebró una actividad para celebrar la jubilación del Ingeniero William R. Clark Martínez, entonces administrador de la Oficina de Combustible de la AEE. Esta actividad fue cubierta por la prensa la cual destacó que acudieron varios representantes de compañías que suplen combustible a la AEE. De la misma manera, se relacionó al señor Rodríguez Ruiz con la planificación de la actividad.

A raíz de este acontecimiento, el Senado de Puerto Rico (en adelante el Senado) creó una Comisión para investigar la compra del petróleo en la AEE. Como parte de la investigación, el Senado le refirió el asunto de la participación de Rodríguez Ruiz en la referida actividad a la Oficina de Ética Gubernamental (en adelante OEG o parte recurrida). En consecuencia, el 12 de noviembre de 2015 la OEG presentó una “Solicitud para Obtener Orden de Inspección y Producción de Documentos” ante la Sala de Investigaciones del Tribunal de Primera Instancia, Sala de San Juan. En atención a ello, ese mismo día el Tribunal Municipal emitió una **Orden Ex Parte** mediante la cual declaró ha lugar la solicitud para obtener la orden de inspección.² Por consiguiente, le ordenó al Banco Popular de Puerto Rico y sus subsidiarias, Oriental Bank y sus subsidiarias, First Bank y sus subsidiarias, Santander y sus subsidiarias, Santander Securities, Scotiabank y sus subsidiarias, COSVI y sus subsidiarias, Multinational Life Insurance, UBS, Universal, Geren Coop, Kovack Securities, Perchinh LLC y Toyota Credit a que en un término de veinte (20) días, produzcan todos los estados bancarios, entre otras

² Apéndice del recurso a la pág. 54.

cosas, de todas las cuentas que con ellos posean los peticionarios.³ Por tratarse de una Orden Ex Parte, la parte peticionaria no fue notificada de su expedición.

Así las cosas, el 4 de diciembre de 2015 los peticionarios presentaron una “Demanda Jurada”⁴ ante el Tribunal de Primera Instancia al enterarse, por terceras personas, de la determinación. Solicitaron, entre otras cosas, que el foro primario declarara nula la Orden emitida el 12 de noviembre. Además, alegaron violación al derecho a la intimidad. De igual forma, solicitaron un *injunction* permanente para que se dejara sin efecto la Orden en cuestión. Solicitaron, además, medidas *pendente lite*, así como la emisión de un entredicho provisional e *injunction* preliminar que tuviera el resultado de paralizar de inmediato los efectos de la Orden de registro de cuentas. Todo lo anterior, lo solicitaron al amparo de la Ley de Derechos Civiles de Puerto Rico, 32 L.P.R.A. sec. 3524.

Luego de varias incidencias procesales, se celebró una vista el 8 de diciembre de 2015. Durante este señalamiento, el foro primario planteó la posibilidad de falta de jurisdicción para atender la controversia presentada, toda vez que se trataba de una Orden emitida por el Tribunal de Primera Instancia, Sala Municipal de San Juan.

Ante tales circunstancias, la OEG presentó ante el foro recurrido una “Moción de Desestimación por falta de Jurisdicción”.⁵ Sostuvo y citamos:

De una simple lectura de la *Demanda Jurada*, vemos que los demandantes no hacen otra cosa que cuestionar la orden emitida. Para hacerlo lo que procede es solicitar revisión al tribunal correspondiente, que es el de Apelaciones y no recurrir a este Honorable Foro mediante los mecanismos que pretenden.⁶

Ello así, el Tribunal de Primera Instancia citó una nueva audiencia para ese mismo día. De igual forma, emitió una Orden dirigida a los peticionarios para que mostraran causa por la cual la demanda

³ Id.

⁴ Apéndice del recurso a la pág. 41.

⁵ Apéndice del recurso a la pág. 17.

⁶ Apéndice del recurso a la pág. 20.

presentada no debía ser desestimada por falta de jurisdicción. Durante la vista el Tribunal le brindó oportunidad a las partes para argumentar sus posturas en cuanto al asunto jurisdiccional y sobre los méritos del caso.

Así pues, mediante una Sentencia⁷ dictada el 11 de diciembre de 2015 el Tribunal de Primera Instancia desestimó la demanda presentada. Entendió que carece de jurisdicción para atender la solicitud de los peticionarios, toda vez que estos debieron recurrir a este Tribunal de Apelaciones. Concluyó lo siguiente:

Nótese, que tomando como ciertas las alegaciones de la demanda, la parte demandante lo que solicita en esencia es la revisión de corrección de la Orden Ex Parte emitida por un Juez Municipal. No existe la menor duda que para ello, este Tribunal tendría que entrar a considerar los méritos de la reclamación, lo que equivaldría a pasar juicio y revisar si en efecto la orden en cuestión cumplió con los pronunciamientos de nuestro ordenamiento jurídico sobre causa probable, razonabilidad, pertinencia y especificidad. El Artículo 4.006 de la Ley de la Judicatura, supra, limita nuestra jurisdicción para ello.⁸

Inconforme con el aludido dictamen, el 17 de agosto de 2015, los peticionarios acuden ante nos en recurso de apelación. Señalan los siguientes errores:

Primer error: Erró el Honorable Tribunal de Primera Instancia al desestimar la Demanda de epígrafe por entender de que carece de jurisdicción para dilucidar el pleito.

Segundo error: Erró el Honorable Tribunal de Instancia al no invalidar la Orden de registro de cuentas, cuando resulta patente que la misma violenta el derecho constitucional a la intimidad de los demandantes comparecientes ya que no cumple con las exigencias establecidas por el Tribunal Supremo de Puerto Rico en RDT vs. Contralor, I, 141 DPR 424 (1996), RDT vs. Contralor, II, 141 DPR 861 (1996), ELA vs. Coca Cola, 115 DPR 197 (1984), Weber Carrillo vs. ELA, 190 DPR 688 (2014), y Rullán vs. Faz Alzamora, 166 DPR 742 (2006).

Los peticionarios acompañaron su escrito con una "Moción Solicitando Orden de Paralización en Auxilio de Jurisdicción". En cuanto a ello, emitimos una Resolución ese mismo día y le concedimos un término a la OEG para que presentara su posición en cuanto a ambos recursos. No obstante, el 14 de diciembre siguiente los peticionarios presentaron

⁷ Apéndice del recurso a la pág. 1.

⁸ Apéndice del recurso a la pág. 6.

ante nos una “Moción de Reconsideración en Auxilio de Jurisdicción”. En esa ocasión, emitimos una Resolución mediante la cual decretamos la paralización de los efectos de la Orden de registro emitida el 12 de noviembre. Además, le concedimos un término a las partes para que se expresaran en cuanto a la autoridad que tenía el Tribunal Municipal para expedir la orden en cuestión.

Así las cosas, el 15 de diciembre de 2015 la OEG presentó su “Oposición a Recurso de Apelación”. Sostuvo que el Tribunal de Primera Instancia, Sala Superior no tiene jurisdicción para atender la controversia planteada. Por otra parte, añadió lo siguiente:

Contrario a lo argumentado por la parte demandante, la Orden emitida por el Tribunal es válida y legal toda vez que el Foro Judicial pasó juicio respecto a la razonabilidad de la Solicitud presentada por la OEG. Fíjese que el criterio rector al momento del Tribunal hacer la evaluación de la Solicitud presentada es uno de razonabilidad y no el de causa probable utilizado para obtener prueba en un proceso penal.⁹

Ese mismo día, la OEG presentó una “Moción Informativa”. A través del referido escrito nos informó que decretó un receso administrativo hasta el 8 de enero de 2016, por lo que reanudará sus labores el 11 de enero del mismo año.

Por su parte, el 16 de diciembre de 2015 los peticionarios presentaron su “Moción de la Parte Apelante en Cumplimiento con la Resolución de 14 de diciembre de 2015”. Reiteraron su postura y sostuvieron que al tratarse de una petición *ultra vires* que excede las facultades delegadas a la OEG, el Honorable Juez Municipal carecía de jurisdicción para librar la Orden de registro de cuentas que, sin poder en ley, promovía la OEG.¹⁰

Un poco más tarde, la OEG presentó una “Moción en solicitud de tiempo adicional para dar cumplimiento a Resolución de 14 de diciembre de 2015”. Solicitaron les concediéramos hasta el 18 de diciembre de 2015 a las 5:00pm para cumplir con nuestro mandato de 14 de diciembre.

⁹ Oposición a Recurso de Apelación a la pág. 11.

¹⁰ Moción de la Parte Apelante en cumplimiento con la Resolución de 14 de diciembre de 2015 a la pág. 4.

Ante tales circunstancias y tomando en consideración que la OEG decretó un receso administrativo hasta enero del 2016, concedimos la prórroga solicitada. Al día siguiente, los peticionarios presentaron una “Moción solicitando se ordene a la Oficina de Ética Gubernamental a devolver documentos recibidos”. Por su parte, la OEG presentó el 17 de diciembre de 2015 una “Urgente Moción de Reconsideración”. Solicitó dejemos sin efecto la orden de paralización al entender que “permitir la paralización obra en serio detrimento del interés apremiante que tiene el Estado de promover y exigir un comportamiento honesto y enteramente ético de parte de sus servidores públicos”.¹¹

Al día siguiente, el 18 de diciembre, la parte apelada presentó una “Moción en Cumplimiento de Resolución de 14 de diciembre de 2015”. Aprovechó la oportunidad para reiterar sus planteamientos. De la misma manera, añadió que la solicitud de los peticionarios es prematura. Sostuvo y citamos:

Así las cosas, es nuestra contención que si en su día se presentara un proceso adjudicativo administrativo en contra del señor Rodríguez Ruiz, este entonces pudiera invocar la supresión de evidencia obtenida o igualmente presentar una causa de acción en violación del derecho que entienda.¹²

Por otro lado, aduce que la finalidad de la investigación en cuestión es constatar el cumplimiento de los servidores públicos con las disposiciones de la Ley de Ética, infra.

Sumado a lo anterior 23 de diciembre de 2015 la parte apelada presentó una “Urgente Moción para que se ordene el depósito judicial como medida cautelar corregida según la Resolución de este Honorable Tribunal”. Ese mismo día un Panel Especial denegó la solicitud.¹³

Finalmente, el 20 de enero de 2016 emitimos una Resolución mediante la cual expusimos estar de acuerdo con la apreciación del Tribunal de Primera Instancia, en cuanto a que ese foro no tiene jurisdicción para revisar la orden recurrida. Del mismo modo, acogimos el

¹¹ Urgente Moción de Reconsideración a la pág. 3.

¹² Moción en Cumplimiento de Resolución de 14 de diciembre de 2015 a la pág. 9.

¹³ Los integrantes del Panel I al que se le asignó el caso, estuvieron de vacaciones regulares hasta el 11 de enero de 2016, excepto la Jueza Ortiz Flores quien estuvo asignada a un Panel Especial.

recurso como una petición de *certiorari* y le concedimos un término de diez días a la parte recurrida para mostrar causa por la cual no debamos expedir el auto discrecional y anular la orden impugnada por el señor Rodríguez Ruiz.

En cumplimiento con nuestra orden, el 1 de febrero de 2016 la OEG presentó su “Oposición a Petición de *Certiorari*”. Mediante su escrito, la OEG adoptó por referencia todos los argumentos levantados en los distintos escritos presentados ante nos. En esta ocasión, la recurrida argumentó que este Tribunal de Apelaciones carece de jurisdicción para entender este asunto por no existir en nuestro ordenamiento jurídico un remedio procesal en esta etapa de los procedimientos. En relación a ello expuso y citamos:

Al momento de hacerse esa solicitud y, de hecho, en este momento, apenas se está en una etapa investigativa con miras a evaluar si existe evidencia suficiente para la presentación de un proceso formal adjudicativo ante la agencia. Así las cosas, es la contención de la OEG que no es en esta etapa en que le corresponde a este Ilustre Foro evaluar la validez de la Orden. En cambio, si en su día se presentara un proceso adjudicativo administrativo en contra del señor Rodríguez Ruiz, este entonces pudiera invocar la supresión de aquella evidencia que pueda sostener se obtuvo ilegalmente o presentar una causa de acción por violación a sus derechos civiles. Misión Industrial v. J.P. y A.A.A., 142 D.P.R. 656 (1997).¹⁴

De igual modo, sostuvo que su poder investigativo es similar al que ostenta el Departamento de Justicia quien realiza citaciones u órdenes de registros y allanamientos obteniendo una orden judicial. Es por ello que infiere que nuestro ordenamiento jurídico no contempla un remedio para cuestionar órdenes judiciales emitidas a solicitud de agencias en virtud de su poder investigativo, durante la etapa investigativa.¹⁵ Añadió lo siguiente:

[A]ceptar la contención de los peticionarios llevaría al absurdo de tener que aceptar que cualquier investigación iniciada por una agencia administrativa de la rama ejecutiva del gobierno como lo es la OEG, el Departamento de Justicia, el Departamento de Hacienda, la Oficina del Contralor, el Departamento de Asuntos del Consumidor,

¹⁴ Oposición a Petición de *Certiorari* a la pág. 7.

¹⁵ Id.

entre otros, se vea frustrada por la presentación de una acción como la de epígrafe.

Por otro lado, la OEG argumentó que aun concluyendo que tenemos jurisdicción, el recurso presentado no cumple con los postulados comprendidos en la Regla 40 del Reglamento del Tribunal de Apelaciones, infra. Adicional a ello, alegó que los argumentos relacionados al derecho a la intimidad levantados por los peticionarios se desvanecen al evaluar el carácter de la persona investigada en este caso.

Finalmente, la OEG concluyó que la Orden emitida por el foro municipal fue emitida conforme a derecho y en cumplimiento con los requisitos jurisprudenciales. Según su entender, la Orden en cuestión goza de una presunción de legitimidad y corrección que entiende, debe ser salvaguardada en un caso como el que nos ocupa.

Con el beneficio de ambas comparecencias, procedemos a resolver.

II.

-A-

El primer aspecto que se ha de examinar en toda situación jurídica ante la consideración de un foro adjudicativo es su naturaleza jurisdiccional. Cordero v. ARPe, 187 D.P.R. 445, 457 (2012). Es norma reiterada que los tribunales debemos ser celosos guardianes de nuestra jurisdicción, por lo que tenemos el deber ineludible de auscultar dicho asunto con preferencia a cualesquiera otro. Carattini v. Collazo Syst. Análisis, Inc., 158 D.P.R. 345, 355 (2003); Ponce Fed. Bank v. Chubb Life Ins., Co., 155 D.P.R. 309, 332 (2001).

Es deber ministerial de todo tribunal examinar y evaluar con rigurosidad su jurisdicción, pues este incide directamente sobre el poder mismo para adjudicar una controversia. Shell v. Srio. Hacienda, 187 D.P.R. 109, 123 (2012). Ello, debido a que la falta de jurisdicción no es susceptible de ser subsanada por ningún tribunal, ni pueden las partes conferírsele cuando no la tienen. Dávila Pollock et als. v. R.F. Mortgage, 182 D.P.R. 86 (2011); Ponce Fed. Bank v. Chubb Life Ins. Co., supra,

pág. 332. Cuando un tribunal dicta una sentencia sin tener jurisdicción sobre las partes o la materia, su decreto es uno jurídicamente inexistente o *ultra vires*. Cordero v. ARPe, *supra*; Maldonado v. Junta, 171 D.P.R. 46, 55 (2007); Empress Hotel, Inc. v. Acosta, 150 D.P.R. 208, 212 (2000).

-B-

A diferencia de la apelación de una sentencia final, el auto de *certiorari* es un recurso procesal de carácter discrecional que debe ser utilizado con cautela y por razones de peso. Torres Martínez v. Torres Ghigliotty, 175 D.P.R. 83, 86 (2008); Pérez v. Tribunal de Distrito, 69 D.P.R. 4 (1948). De ahí que solo proceda cuando no existe un recurso de apelación o cualquier otro recurso ordinario que proteja eficaz y rápidamente los derechos del peticionario, o en aquellos casos en que la ley no provee un remedio adecuado para corregir el error señalado. Pueblo v. Díaz De León, 176 D.P.R. 913, 917-918 (2009); Negrón v. Srio. de Justicia, 154 D.P.R. 79, 91 (2001).

Como ocurre en todas las instancias en que se confiere discreción judicial, esta no se da en el vacío ni en ausencia de parámetros que la guíe y delimite. En el caso de un recurso de *certiorari* ante este foro apelativo intermedio, tal discreción se encuentra demarcada por la Regla 40 de nuestro reglamento, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B. En ella se detallan los criterios que debemos tomar en cuenta al ejercer tal facultad discrecional:

(A) Si el remedio y la disposición de la decisión recurrida, a diferencia de sus fundamentos, son contrarios a derecho.

(B) Si la situación de hechos planteada es la más indicada para el análisis del problema.

(C) Si ha mediado prejuicio, parcialidad o error craso y manifiesto en la apreciación de la prueba por el Tribunal de Primera Instancia.

(D) Si el asunto planteado exige consideración más detenida a la luz de los autos originales, los cuales deberán ser elevados, o de alegatos más elaborados.

(E) Si la etapa del procedimiento en que se presenta el caso es la más propicia para su consideración.

(F) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa no causan un fraccionamiento indebido del pleito y una dilación indeseable en la solución final del litigio.

(G) Si la expedición del auto o de la orden de mostrar causa evita un fracaso de la justicia.

4 L.P.R.A. Ap. XXII-B, R. 40.

Si ninguno de estos criterios está presente en la petición ante nuestra consideración, entonces procede que nos abstengamos de expedir el auto solicitado. García v. Asociación, 165 D.P.R. 311, 322 (2005); Meléndez Vega v. Caribbean Intl. News, 151 D.P.R. 649, 664 (2000); Lluch v. España Service Sta., 117 D.P.R. 729, 745 (1986). La decisión tomada se sostendrá en el estado de derecho aplicable a la cuestión planteada.

-C-

Con el fin de promover y preservar la integridad de los funcionarios e instituciones públicas del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, establecer un Código de Ética para los funcionarios y empleados de la Rama Ejecutiva, establecer disposiciones referentes a los funcionarios y empleados de las Ramas Judicial y Legislativa y para los ex-servidores públicos de las Ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial, se creó en 1985 la Ley de Ética Gubernamental, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, 3 L.P.R.A. sec. 1801.

La Ley de Ética persigue implementar la política pública del Estado en contra de la corrupción. El que los funcionarios públicos se conduzcan de manera honrada en todas sus transacciones financieras es un interés apremiante del Estado que justifica la intervención con la intimidad del funcionario público. Además, la ley protege la información requerida en los informes financieros, los cuales pueden hacerse públicos solo a petición de parte debidamente fundamentada. Oficina de Ética Gubernamental v. Cordero Santiago, 154 D.P.R. 827 (2001).

Posteriormente, en el año 2012 se aprobó la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011, Ley Núm. 1-2012, 3 L.P.R.A. sec. 1854 (en adelante la Ley de Ética). En lo pertinente, el Art. 2.3 del referido estatuto enumera las facultades y poderes de la Oficina de Ética Gubernamental y de la Dirección Ejecutiva. En específico establece:

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.

...

G. Solicitar del Tribunal de Primera Instancia que obligue al cumplimiento de cualquier orden emitida por la Oficina.

...

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.

...

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.

...

Por otro lado, el Art. 7.1 detalla el procedimiento de investigación con los servidores de la Rama Ejecutiva. Concomitante a la controversia que nos ocupa 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.

-D-

El derecho a la intimidad goza de la más alta jerarquía en nuestro ordenamiento constitucional y aplica *ex proprio vigore*. López Tristani v. Maldonado, 168 DPR 838, 849 (2006); Arroyo v. Rattan Specialties, Inc., 117 DPR 35, 64 (1986). La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico protege a las personas contra ataques abusivos a su vida personal y prohíbe los registros, los allanamientos las incautaciones irrazonables sobre la persona, la casa, los papeles y los efectos de los ciudadanos y las ciudadanas. Art. II, Secs. 8 y 10, Const. ELA, L.P.R.A., Tomo 1. Asimismo, la Constitución de Estados Unidos establece la prohibición contra registros y allanamientos irrazonables como una protección básica y mínima que deben garantizar los estados y territorios. Enmda. IV, Const. EE. UU., L.P.R.A., Tomo 1. Por eso, en nuestro país existen diversas garantías para salvaguardar la información personal. Weber Carrillo v. ELA, 190 D.P.R. 688, 697-698 (2014).

Con relación a la controversia que nos ocupa, en el caso E.L.A. v. Coca Cola Bott. Co., 115 D.P.R. 197 (1984), nuestro Tribunal Supremo reseñó los requisitos que debe reunir un registro administrativo para ser compatible con nuestra garantía constitucional contra registros irrazonables. Explicó entonces que, al igual que en lo criminal, un registro administrativo debe hacerse en virtud de una orden expedida a partir de una determinación de causa probable. De lo contrario, se presume irrazonable aun cuando el lugar registrado sea un establecimiento comercial. H.M.C.A. (P.R.), Inc., etc. v. Contralor, 133 D.P.R. 945, 975 (1993).

En la citada decisión, nuestro más alto foro indicó que en el ámbito administrativo el criterio de causa probable asume dimensiones distintas a las que se exigen en el ámbito criminal. Así, mientras menos se asemejen las consecuencias del registro administrativo a las de un registro penal, más flexible serán los parámetros que rijan la determinación de causa probable. E.L.A. v. Coca Cola Bott. Co., *supra*, págs. 212-213. Reiteró que, al solicitar la orden de allanamiento, la agencia debe proveer al juez de los hechos que demuestren la ausencia de arbitrariedad en la selección del lugar a inspeccionarse, así como la razonabilidad del registro a la luz de su alcance y onerosidad. Íd., págs. 215 y 217.

Bajo nuestra Constitución, es norma claramente establecida que la razonabilidad de un requerimiento administrativo depende de que concurren tres (3) circunstancias: primeramente, la investigación que se lleva a cabo ha de estar dentro de la autoridad conferida por ley a la agencia; segundo, el requerimiento no debe ser demasiado indefinido, y tercero, la información solicitada debe ser razonablemente pertinente al asunto específico bajo investigación. H.M.C.A. (P.R.), Inc., etc. v. Contralor, *supra*, pág. 970; E.L.A. v. P.R. Tel. Co., 114 D.P.R. 394, 402 (1983); P.N.P. v. Tribunal Electoral, 104 D.P.R. 741, 747-748 (1976); Comisionado de Seguros v. Bradley, 98 D.P.R. 21, 31 (1969).

En relación a la producción de documentos en manos de instituciones financieras, el Tribunal Supremo en RDT Construction Corp. v. Contralor I, 141 D.P.R. 424 (1996) y RDT Construction Corp. v. Contralor II, 141 D.P.R. 861 (1996) tuvo la oportunidad de considerar la validez de un requerimiento de documentos emitido por la Oficina del Contralor a una institución bancaria. Al evaluar la controversia en aquella ocasión, el foro de última instancia reconoció que una persona alberga una razonable expectativa de intimidad sobre los documentos que somete a una institución bancaria.

Posteriormente en RDT Construction Corp. v. Contralor II, *supra*, el Tribunal Supremo reiteró que en aquellos casos en los que las

instituciones gubernamentales tengan el poder para compeler a personas naturales o jurídicas a suministrar información sobre la cual terceros puedan cobijar un derecho a la intimidad, tienen a su disposición dos mecanismos. El primero de estos mecanismos es que la agencia recurra directamente a los tribunales para obtener una orden de registro de los documentos bancarios de una empresa privada, a tenor de las normas pautadas en H.M.C.A. (P.R.), Inc., etc. v. Contralor, supra. Nuestro ordenamiento expresamente le permite utilizar inicialmente la vía judicial para efectuar el registro cuando se cumpla con los requisitos de la autoridad legal, pertinencia y relación razonable con el objeto de la investigación sobre el uso de fondos públicos. El segundo mecanismo disponible lo es emitir un *subpoena duces tecum* contra una institución bancaria, prescindiendo así del cauce judicial. Si la agencia opta por esta segunda opción tiene la obligación de notificarle al investigado del requerimiento realizado. En cuanto la notificación, el Tribunal Supremo ha resuelto que esta “deberá ser emitida con razonable anticipación y contener lo siguiente: información específica y detallada que exprese la razón, el propósito y la pertinencia de la solicitud, a la luz de la investigación que se esté llevando a cabo y la disposición legal que faculta a la [entidad gubernamental] en cuestión para realizar tal requerimiento”. Rullán v. Fas Alzamora, 166 DPR 742, 772 (2006). El propósito de la notificación es permitir que la persona afectada cuestione el requerimiento ante el foro judicial. Weber Carrillo v. ELA, supra, pág. 702.

En armonía con lo anterior, reiteramos que si bien le corresponde inicialmente a la propia agencia determinar la pertinencia de la información requerida, en caso de que exista controversia sobre ello será el foro judicial el que tomará la determinación final. H.M.C.A. (P.R.), Inc., etc. v. Contralor, supra, pág. 970; Comisionado de Seguros v. Bradley, 98 DPR 21 (1969). Este estándar de pertinencia razonable es menos estricto que el de causa probable utilizado en el ámbito penal. Ahora bien, no

podemos olvidar que según los procesos administrativos se asemejen más a los de carácter penal, “más se acercarán los dos géneros de registro”. E.L.A. v. Coca Cola Bott. Co., *supra*, pág. 213. Por eso, si el objetivo primario de un registro administrativo es obtener prueba para un proceso penal, la agencia deberá cumplir con los requisitos exigibles en los procesos de índole criminal. Ahora bien, un registro que se lleva a cabo durante una inspección civil bona fide no necesariamente se invalidará porque la prueba descubierta pueda utilizarse en un proceso penal. Id.

En resumen, el análisis judicial dependerá de si se trata de un requerimiento o una incautación tras un registro, de una investigación puramente administrativa o de una que tiene visos de naturaleza penal. Mientras más se aleje el proceso de una investigación criminal y menos intrusiva sea la actuación de la agencia, será más apropiado utilizar el criterio de pertinencia razonable en vez del de causa probable. Por el contrario, mientras más se aleje la investigación de unos fines puramente civiles y más se asemeje a una investigación criminal, aumentará la necesidad de cumplir estrictamente las salvaguardas constitucionales. Weber Carrillo v. ELA, *supra*, pág. 704.

Por último, en el caso Pueblo v. Rolón, 2015 TSPR 73 (2015), el Tribunal Supremo examinó los requisitos contenidos en la Regla 231 de Procedimiento Criminal, 34 L.P.R.A. Ap. II R 23, de forma y contenido con los que debe cumplir una orden de registro y allanamiento. Sobre el particular, el Tribunal concluyó que una orden de allanamiento deberá contener una expresión de los fundamentos habidos para su expedición según estos surgen de las declaraciones prestadas ante el magistrado que expidió la orden. Este requisito procesal garantiza que de la propia orden surja la causa probable que dio base a su expedición y evita que se pueda llevar a cabo un allanamiento sin apercibir a un ciudadano de las razones que motivaron este. Pueblo v. Rolón, *supra*, pág. 6.

De la misma manera, reiteró lo que ya había expuesto sobre una orden de allanamiento en el caso Pueblo v. Camilo Meléndez, 148 D.P.R. 539 (1999). En esa ocasión el foro de última instancia determinó que “[u]na vez expedida, esta debe describir con particularidad o nombrar a la persona o lugar que será registrado y los objetos que han de ocuparse. Pueblo v. Camilo Meléndez, *supra*, pág. 553. Se exige, además, que la orden exprese los fundamentos que la sustentan y los nombres de las personas en cuyas declaraciones juradas se basa”. *Id.*

Así pues, confirmó su postura y sostuvo que una orden de registro y allanamiento que no contenga los fundamentos que dieron base a su expedición, o un resumen de éstos, será insuficiente de su propia faz, aun si esta se acompaña de la declaración jurada que los contenga. Pueblo v. Rolón, *supra*, pág. 7. Tal y como se indicó en Pueblo v. Cintrón, 80 D.P.R. 360, 364 (1958), “el único efecto de adherir a la orden de allanamiento una copia *verbatim* de la declaración jurada que le sirve de base, es proteger aún más el derecho contra registros ilegales.” *Id.*

III.

La controversia en este caso se ciñe a evaluar la Orden emitida por el Tribunal Municipal a la luz de la normativa previamente esbozada para, de esta manera, establecer si esta es válida o si por el contrario, no cumple con los requerimientos constitucionales y jurisprudenciales que regulan su expedición.

Como cuestión de umbral, señalamos que conforme a nuestra Constitución, es norma claramente establecida que la razonabilidad de un requerimiento administrativo depende de que concurren tres (3) circunstancias: primeramente, la investigación que se lleva a cabo ha de estar dentro de la autoridad conferida por ley a la agencia; segundo, el requerimiento no debe ser demasiado indefinido, y tercero, la información solicitada debe ser razonablemente pertinente al asunto específico bajo investigación. H.M.C.A. (P.R.), Inc., etc. v. Contralor, *supra*, pág. 970; E.L.A. v. P.R. Tel. Co., 114 D.P.R. 394, 402 (1983); P.N.P. v. Tribunal

Electoral, 104 D.P.R. 741, 747-748 (1976); Comisionado de Seguros v. Bradley, 98 D.P.R. 21, 31 (1969). Evaluemos pues, en primera instancia el cuadro fáctico del presente caso a la luz de estos criterios.

En cuanto al primero, un análisis cuidadoso del expediente nos hace notar que la OEG está facultada por la Ley de Ética, supra, a 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. Artículo 2.3 de la Ley de Ética, supra. Tomando en consideración que la OEG es la agencia destinada a velar y fiscalizar, mediante los mecanismos y los recursos que la ley le provee, la conducta de los servidores públicos y penalizar a todos aquellos que transgreden la normativa ética que integra los valores en el servicio público¹⁶, entendemos que se le ha conferido por ley la potestad de realizar investigaciones como la del presente caso. El peticionario es un funcionario público quien alega la OEG, pudo haber realizado solicitudes de aportaciones económicas durante el descargue de sus funciones como Administrador de la Oficina de Combustible de la AEE.¹⁷

Ahora bien, en cuanto al segundo factor, se desprende de la Orden en cuestión que las instituciones bancarias: Banco Popular y sus subsidiarias; Oriental Bank y sus subsidiarias; First Bank y sus subsidiarias; Santander y sus subsidiarias; Santander Securities y sus subsidiarias; Scotiabank y sus subsidiarias; COSVI y sus subsidiarias; Multinational Life Insurance; UBS; Universal; Geren-Coop; Perching LLC; y Toyota Credit están compelidas a producir y suministrar a la OEG copia fiel y exacta certificada de los expedientes completos, así como de cualquier documento relacionado a cualquier asunto, contrato, o relación de servicios formalizado entre ellas y el señor Rodríguez Ruiz y/o su esposa la señora Carmen Ramos de Alba, la compañía CRA Financial and Consulting Group, la compañía Mangement & Consulting, Inc., o la

¹⁶ Exposición de Motivos de la Ley 1-2012.

¹⁷ Véase: Declaración Jurada, Anejo 1 de la "Moción de la Parte Apelante en el cumplimiento con la Resolución de 14 de diciembre de 2015" presentada el 16 de diciembre de 2015.

compañía Grupo de Consultoría Inc. De otro lado, se solicita “[c]ualquier otro servicio, asunto o relación de negocio formalizado entre las referidas partes desde el 1 de enero de 2012 hasta el presente”. Ello así, no podemos más que concluir que el requerimiento resulta ser demasiado indefinido. A pesar de que se especifican las instituciones bancarias compelidas a producir y suministrar documentos, el requerimiento no es limitado y por el contrario resulta ser impreciso.

Por último, con relación al tercer factor, no vemos cómo la información requerida no sea razonablemente pertinente. De esta manera, concluimos que la OEG no cumple con el segundo de los tres requisitos jurisprudenciales.

En armonía con lo anterior y según esbozado previamente, en RDT Construction Corp. v. Contralor II, supra, el Tribunal Supremo reiteró que en aquellos casos en los que las instituciones gubernamentales tengan el poder para compeler a personas naturales o jurídicas a suministrar información sobre la cual terceros puedan cobijar un derecho a la intimidad, tienen a su disposición dos mecanismos. El primero de estos mecanismos es que la agencia recurra directamente a los tribunales para obtener una orden de registro de los documentos bancarios de una empresa privada, a tenor de las normas pautadas en H.M.C.A. (P.R.), Inc., etc. v. Contralor, supra. El segundo mecanismo disponible lo es emitir un *subpoena duces tecum* contra una institución bancaria, prescindiendo así del cauce judicial. Si la agencia opta por esta segunda opción tiene la obligación de notificarle al investigado del requerimiento realizado.

Recordemos que en el caso E.L.A. v. Coca Cola Bott. Co., supra, nuestro Tribunal Supremo reseñó los requisitos que debe reunir un registro administrativo para ser compatible con nuestra garantía constitucional contra registros irrazonables.

Como es sabido, en el ámbito administrativo el criterio de causa probable asume dimensiones distintas a las que se exigen en el ámbito

criminal. Así, mientras menos se asemejen las consecuencias del registro administrativo a las de un registro penal, más flexible serán los parámetros que rijan la determinación de causa probable. E.L.A. v. Coca Cola Bott. Co., supra, págs. 212-213. Al solicitar la orden de allanamiento, la agencia debe proveer al juez de los hechos que demuestren la ausencia de arbitrariedad en la selección del lugar a inspeccionarse, así como la razonabilidad del registro a la luz de su alcance y onerosidad. Íd., págs. 215 y 217.

En el presente caso, nos encontramos ante una investigación de índole civil que aunque si bien tiene el propósito de examinar si el señor Rodríguez Ruiz ha incurrido en alguna violación a la Ley de Ética, supra, pudiera culminar en una investigación de índole criminal. No tenemos duda de que el peticionario alberga una expectativa de intimidad sobre los documentos que las distintas instituciones financieras poseen. Toda vez que las consecuencias del registro pudieran asemejarse a las consecuencias de una investigación de índole criminal, la OEG venía obligada a presentar ante el foro municipal la pertinencia razonable de lo solicitado desde una perspectiva más rigurosa y más cercana al criterio de causa probable.

De una lectura de la declaración jurada presentada ante el referido foro, entendemos que la OEG no cumplió con la obligación de poner al Tribunal en la posición de concluir que la información solicitada es razonablemente pertinente al evaluar el tipo de investigación que se está llevando a cabo. En su declaración, la señora Mabel Santiago Ramírez señaló lo siguiente:

El 12 de mayo de 2014 el periódico El Nuevo Día publicó un reportaje que menciona unas alegadas solicitudes de aportaciones económicas por parte de los empleados de la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) a suplidores que actualmente sostienen contratos con dicha agencia.

De la información obtenida de una investigación preliminar de la OEG, surge que entre los empleados que pudieron haber incurrido en tales conductas se encuentra el Sr. Edwin Rodríguez Ruiz, quien se desempeñaba como Ingeniero Gerencial Principal de la Oficina de Combustible y

quien ahora ocupa el puesto de Administrador de la Oficina de Compra de Combustible ambos puestos en la AEE.

No obstante, no ofreció detalles de la investigación realizada de manera tal que el juzgador tuviera ante sí la información y los fundamentos suficientes para que se cumpliera con el criterio de causa probable aun cuando se trata de un registro administrativo donde, como hemos detallado, este crisol asume dimensiones distintas a las que se exigen en el ámbito criminal.

Finalmente, aun cuando entendiéramos que la OEG cumplió con los requisitos esbozados anteriormente, al justipreciar de manera minuciosa la Orden expedida el 12 de noviembre de 2015 notamos que esta no cumple con los requisitos jurisprudenciales estatuidos por nuestro más alto foro recientemente. En el precitado caso de Pueblo v. Rolón, supra, el Tribunal Supremo interpretó varias decisiones previas en las que evaluó los requisitos para expedir una orden de registro y allanamiento. Asimismo, reiteró que “[u]na vez expedida, esta debe describir con particularidad o nombrar a la persona o lugar que será registrado y los objetos que han de ocuparse. Se exige además, que la orden exprese los fundamentos que la sustentan y los nombres de las personas en cuyas declaraciones juradas se basa”. Pueblo v. Camilo Meléndez, supra, pág. 553. Así pues, confirmó su postura y sostuvo que una orden de registro y allanamiento que no contenga los fundamentos que dieron base a su expedición, o un resumen de estos, será insuficiente de su propia faz, aun si esta se acompaña de la declaración jurada que los contenga. Pueblo v. Rolón, supra, pág. 7.

En el caso que nos ocupa, se desprende palmariamente de la orden expedida que esta no contiene un resumen de los fundamentos que dieron base a su expedición. El Tribunal Municipal reseñó, a nuestro juicio, de manera superficial que “el señor Rodríguez Ruiz pudo haber realizado solicitudes de aportaciones económicas”. No vemos como esa única expresión pueda interpretarse como un resumen de los fundamentos que motivaron al Tribunal a expedir una orden de esta

naturaleza. Además, no se desprende del documento en controversia la persona o entidad en cuyas declaraciones juradas se basó el foro municipal. Estas omisiones claramente invalidan la orden expedida, al hacer esta una insuficiente de su propia faz.¹⁸

IV.

Con estos antecedentes, se deja sin efecto la Orden emitida el 12 de noviembre de 2015 por el Tribunal Municipal de San Juan de conformidad con lo aquí resuelto.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. La Jueza Fraticelli Torres disiente porque considera que la OEG cumplió con los criterios mínimos requeridos cuando opta por acudir al foro judicial con el fin de obtener una orden para requerir información de terceros en el curso de una investigación legítima y confidencial.

Dimarie Alicea Lozada
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

¹⁸ Aun coligiendo que la intención de la OEG era solicitar un *subpoena duces tecum*, la agencia falló al no cumplir con el requisito de notificación.