

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN-CAGUAS
PANEL ESPECIAL OA NÚM. TA-2017-041

OFICINA DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL

RECURRIDO

v.

MARÍA A. LAGUNA
O'NEILL

RECURRENTE

KLRA201700132

*Revisión
Administrativa*

Caso Núm.:
15-14

Sobre: Violación al
Artículo 3.2 (a) y 3.2
(c) de la Ley de Ética
Gubernamental, Ley
Núm. 12 de 24 de
julio de 1985, según
enmendada

Panel integrado por su presidente, el Juez Ramírez Nazario, la Jueza Colom García y el Juez Rodríguez Casillas

Colom García, Jueza Ponente

SENTENCIA EN RECONSIDERACIÓN

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de junio de 2017.

María A. Laguna O'Neill solicitó que revisemos y revoquemos una Resolución, emitida el 12 de diciembre de 2016, por la Oficina de Ética Gubernamental. Mediante la misma, determinó que Laguna O'Neill incurrió en violación al Artículo 3.2(c) de la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, conocida como la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, según enmendada, 3 LPRA sec. 1822. Consecuentemente, le impuso una multa de \$5,000.00.

ANTECEDENTES

El 3 de febrero de 2015, la Oficina de Ética Gubernamental presentó querrela contra Laguna O'Neill. Le imputó infracción a los incisos (a) y (c) del Artículo 3.2 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*, vigente al momento en que sucedieron los hechos. Se alegó que, Laguna O'Neill se desempeñaba como Ayudante Especial del Alcalde del Municipio de Cidra, Ángel Malavé Zayas, cuando le ordenó a varias empleadas municipales que prepararan material de naturaleza político-partidista, en horas laborables y utilizando propiedad pública. Además, se le imputó ordenar, corregir e identificar personas para que fungieran como funcionarios en el centro de votación para las primarias de su partido celebradas en el 2008.

Laguna O'Neill contestó la querrela negando los hechos.

Trabada la controversia, las partes estipularon lo siguiente:

1. LA QUERELLADA FUE EMPLEADA DEL MUNICIPIO DE CIDRA Y EMPLEADA PÚBLICA DESDE EL 16 DE JULIO DE 1995 HASTA EL 17 DE MARZO DE 2014.
2. LA QUERELLADA FUE DESTITUIDA DE SU EMPLEO EN EL MUNICIPIO DE CIDRA EL 17 DE MARZO DE 2014.
3. LA QUERELLADA SE DESEMPEÑÓ EN EL PUESTO DE CONFIANZA DE AYUDANTE ESPECIAL DEL ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CIDRA DESDE EL 1 DE NOVIEMBRE DE 2006 HASTA EL 31 DE AGOSTO DE 2008. PARA ESTE PUESTO FUE NOMBRADA POR EL ENTONCES ALCALDE DEL MUNICIPIO DE CIDRA, ÁNGEL MALAVÉ ZAYAS, Y ESTABA ADSCRITA A LA OFICINA DEL ALCALDE.
4. LA QUERELLADA SE DESEMPEÑÓ COMO AYUDANTE EJECUTIVA DEL ALCALDE DEL MUNICIPIO DESDE EL 1 DE SEPTIEMBRE DE 2008 HASTA EL 8 DE MARZO DE 2012. PARA ESTE PUESTO FUE NOMBRADA POR EL ENTONCES ALCALDE DEL MUNICIPIO, ÁNGEL MALAVÉ ZAYAS, Y ESTABA ADSCRITA A LA OFICINA DEL ALCALDE.
5. LA QUERELLADA SE DESEMPEÑÓ COMO ALCALDESA INTERINA DEL MUNICIPIO DESDE EL 9 DE MARZO DE 2012 HASTA EL 14 DE ENERO DE 2013.

6. PARA EL AÑO 2008, LA QUERELLADA ERA MILITANTE DEL PNP.
7. PARA EL AÑO 2008, LA SRA. MARILYN DÍAZ MONTALVÁN LABORABA EN LA OFICINA DEL ALCALDE.
8. DURANTE UN PERIODO DEL AÑO 2008, LA SRA. MADELINE ORTIZ VÁZQUEZ LABORÓ EN LA OFICINA DEL ALCALDE.
9. DURANTE UN PERIODO DEL AÑO 2008, LA SRA. CATTY J. COTTO GONZÁLEZ LABORÓ EN LA OFICINA DEL ALCALDE.

La vista administrativa se celebró durante tres días en los cuales testificaron, Marilyn Díaz Montalván, Madeline Ortiz Vázquez, Adalberto Reyes Garced y la propia querellada.

La Oficial Examinadora rindió su Informe el 14 de octubre de 2016, el cual fue adoptado por la Subdirectora Ejecutiva de Ética Gubernamental en su Resolución de 12 de diciembre de 2016. Del mismo surge que, Ética Gubernamental entendió probado que, para el año 2008, Laguna O'Neill se desempeñaba como Ayudante Especial del Alcalde del Municipio de Cidra, en un puesto de confianza. Para esa fecha, la Sra. Marilyn Diaz Montalván fungía como secretaria del Alcalde Malavé Zayas, con un horario de trabajo en el Municipio de Cidra de 8:00 am a 4:30 pm. Por su parte, la Sra. Madeline Ortiz Vázquez se desempeñaba como secretaria de un Ayudante Especial del Alcalde Malavé Zayas, durante el mismo periodo y similar horario laboral.

Del Informe también surge que, Laguna O'Neill, además de sus funciones oficiales en el Municipio, participaba activamente en las campañas políticas, era la tesorera de su partido en Cidra. Incluso, el Alcalde le había encomendado trabajar la fase electoral de su campaña política.

La Oficial Examinadora relató en su Informe que, durante los meses de enero a abril de 2008, Laguna O'Neill impartió instrucciones a Marilyn Díaz Montalván y Madeline Ortiz Vázquez para que prepararan material político partidista. Dichos trabajos

presuntamente consistieron en: 1) reproducir las papeletas modelos para las primarias del 9 de marzo de 2008; 2) diseñar y reproducir los certificados de agradecimiento para las personas que trabajaron como funcionarios en las primarias y los volantes; 3) preparar el diseño y reproducir documentos para promocionar la candidatura agrupada del alcalde Malavé Zayas.

El Informe añade que, por encomienda del entonces Alcalde, en horas laborables, Laguna O'Neill dio instrucciones para que se diseñara y realizara el certificado de agradecimiento. Allí se establece que, la impresión de los certificados se realizó en la oficina del Alcalde Malavé Zayas, utilizando la computadora, impresora, fotocopidora, tinta, papel, sobres, jornada laboral y personal humano del Municipio. Se reprodujeron copias de la papeleta modelo y del volante, más los certificados de agradecimiento. Surge que, Laguna O'Neill era la figura de autoridad para las secretarías Díaz Montalván y Ortiz Vázquez.

La Oficial Examinadora expresó en su Informe que:

[a]un presumiendo cierto que las empleadas trabajaron en sus casas el diseño del material promocional para las primarias y de los certificados de agradecimiento, la impresión de dichos documentos y el material para su reproducción se hizo en la oficina del alcalde Malavé Zayas utilizando computadoras, impresoras, fotocopadoras, tinta, papel, sobres, jornada laboral y personal humano del Municipio de Cidra. Según se determinó en el caso de *Oficina de Ética Gubernamental v. Malavé Zayas*, Caso Núm. 13-10, Resolución de 25 de marzo de 2015, se reprodujeron un total de 2,000 copias de la papeleta modelo y del volante, respectivamente, más los certificados de agradecimiento. Todo se hizo en horas laborables a plena vista de la querellada y del propio alcalde Malavé Zayas. Como se concluyó en *Oficina de Ética Gubernamental v. Ángel Malavé Zayas*, *supra*, "[d]urante los meses previos a las Primarias, la Oficina del Alcalde en el gobierno municipal de Cidra se convirtió en una extensión del comité político local del candidato a alcalde por el PNP en donde se preparó material de naturaleza político partidista utilizando, no sólo materiales y equipo de trabajo del gobierno municipal de Cidra, sino también a las empleadas

Marilyn Díaz Montalván, Catty Cotto González y Madeline Ortiz Vázquez".

La querellada ocupaba el puesto de Ayudante Especial, había trabajado con el alcalde Malavé Zayas durante 10 años y gozaba de su confianza, no sólo en sus funciones públicas, sino también en sus actividades político-partidistas. En vista de ello, la querellada era la figura de autoridad para las señoras Díaz Montalván y Ortiz Vázquez.¹

En fin, la Oficial Examinadora determinó que, Laguna O'Neill utilizó el poder que le daba ser Ayudante Especial del Alcalde Malavé Zayas para impartir instrucciones a las secretarías, permitir que se llevaran a cabo trabajos de naturaleza político-partidista y que se dedicara tiempo de la jornada laboral para fines político-partidista, ajenos a la función pública del gobierno. Esto lo realizó para adelantar la agenda política del Alcalde Malavé Zayas, una ventaja política no permitida por ley.

Por esos hechos, el Informe de la Oficial Examinadora le imputó a Laguna O'Neill violación al Artículo 3.2(c) de la Ley de Ética Gubernamental de 1985, *supra*, que lee:

[n]ingún funcionario o empleado público utilizará los deberes y facultades de su cargo ni la propiedad o fondos públicos para obtener, directa o indirectamente para él, para algún miembro de su unidad familiar, ni para cualquier otra persona, negocio o entidad, ventajas, beneficios o privilegios que no estén permitidos por ley.

Sin embargo, la Oficial Examinadora entendió que, con la prueba desfilada no se estableció que Laguna O'Neill ordenó conseguir e identificar personas para que fungieran como funcionarios de colegio en las primarias de su partido en Cidra. Tampoco consideró probada la presunta violación al Artículo 3.2(a) de la misma Ley, el cual dispone:

[n]ingún funcionario o empleado público desacatará, ya sea personalmente o actuando como servidor público, las leyes en vigor ni las citaciones u órdenes de los Tribunales de Justicia, de la Rama Legislativa o

¹ Véase Informe de la Oficial Examinadora, página 14 de Apéndice.

de las agencias de la Rama Ejecutiva que tengan autoridad para ello.

En su análisis, resolvió que, conforme al texto del Artículo 3.2(a) antes citado, éste requiere que: (1) el actor sea funcionario o empleado público; (2) que haya violado alguna ley vigente o citación u orden del Tribunal, la Rama Legislativa o alguna agencia; (3) que dicha violación constituyó conducta inmoral según definido por el Artículo 3(D) del Reglamento de Ética Gubernamental.

De conformidad con lo anterior, la Oficial Examinadora recomendó en su Informe que se desestimara la violación al Artículo 3.2(a) imputada. Ello, debido a que la Oficina de Ética Gubernamental no alegó hechos en la querrela constitutivos de conducta inmoral -lo cual es uno de los requisitos para que se configure tal violación.

La Oficina de Ética Gubernamental acogió íntegramente las recomendaciones de la Oficial Examinadora. Mediante la Resolución recurrida, encontró a Laguna O'Neill incurso en violación al Artículo 3.2(c) de la Ley de Ética Gubernamental. Le impuso una multa de \$5,000.00. Por otro lado, desestimó el cargo por violación al Artículo 3.2(a), según previamente discutido.

Inconforme con esa determinación administrativa, el 9 de enero de 2017, Laguna O'Neill presentó reconsideración, la cual fue denegada el 13 de enero de 2017, notificada el 17 de enero de 2017.

Aun inconforme, Laguna O'Neill recurre ante nosotros, y señala:

Erró la Oficina de Ética Gubernamental al encontrar probada la violación al artículo 3.2(c) de la Ley de Ética Gubernamental, Ley 12 de 24 de julio de 1985 sin evidencia material que la sustentase. Consecuentemente, la multa de \$5,000.00 impuesta es claramente irrazonable e ilegal.

En su escrito, Laguna O'Neill argumenta que, para entenderse probada la violación imputada, la Oficina de Ética Gubernamental utilizó evidencia que no forma parte de la querrela de epígrafe y sí de la presentada en el caso 13-10 (Oficina de Ética Gubernamental v. Ángel Malavé Zayas). Por ello Laguna O'Neill argumenta, "[c]uriosamente, para sustentar los aspectos primordiales de esa conducta proscrita, la OEG utilizó para ello evidencia no imputada ni que formaba parte de la querrela. Utilizó evidencia presentada en el caso 13-10 (OEG v. Ángel Malavé) ante esa misma Oficina y su resolución del 25 de marzo de 2015, la cual no fue evidencia sustantiva y material de la querrela aquí presentada y que incluso gira sobre un querrelado distinto y una conducta distinta a la recurrente, la Sra. Laguna O'Neill."²

De igual forma, Laguna O'Neill expone que, del Informe de la Oficial Examinadora se desprende que ésta no derivó beneficio, retribución o compensación de los hechos. Añade que, los testigos que admitieron bajo juramento haber realizado los hechos por lo cual se le encausó, ninguno fue procesado, sólo ella. Por tanto, argumenta que la multa impuesta es desproporcionada y quebranta los límites de lo razonable. Señala que, la sanción impuesta al "alcalde sin respeto por la ley"³ resultó ser diez veces menor que la sanción que le impusieron a ella.

Por su parte, la Oficina de Ética Gubernamental presentó su Alegato en Oposición. Señala que, toda la evidencia documental y testifical presentada en la vista fue notificada en el descubrimiento de prueba. Añade que, previo al 6 de mayo de 2015, fecha en que se celebró la Conferencia con Antelación a la Audiencia, la Oficina

² Véase Alegato-Revisión Administrativa, pág. 5.

³ *Íd.*, pág. 6.

de Ética proveyó copia a Laguna O'Neill de toda la prueba documental a presentarse y, tuvo a su disposición la prueba testifical.

EXPOSICIÓN Y ANÁLISIS

La Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico se creó mediante la Ley de Ética Gubernamental, *supra*. Su propósito es velar por el fiel cumplimiento de las prohibiciones que aplican a funcionarios y empleados públicos, por razón de sus cargos o empleos. 3 LPRA sec. 1811.

En su Artículo 3.2(c), la Ley de Ética Gubernamental establece como prohibición que, ningún funcionario o empleado público podrá utilizar los deberes y facultades de su cargo, ni la propiedad o fondos públicos, para obtener -directa o indirectamente para sí, ni para cualquier otra persona, negocio o entidad-, ventajas, beneficios o privilegios prohibidos por ley.

Mediante tal restricción, se pretende evitar que el servicio público sea utilizado como fuente de lucro individual o mecanismo para proporcionarle beneficios y privilegios a terceros. Sobre este tema, el Tribunal Supremo interpretó en O.E.G. v. Rodríguez, 159 DPR 98, 134 (2003) que, para que se configure una violación al Artículo 3.2(c) de la Ley de Ética Gubernamental, se requiere cuatro (4) elementos básicos: (1) que se trate de un funcionario o empleado público; (2) que haya utilizado sus deberes, facultades de su cargo, propiedad o fondos públicos; (3) con el fin de proporcionarse directa o indirectamente a sí mismo o a otra persona; (4) alguna ventaja, beneficio o privilegio.

La Ley de Ética Gubernamental, en su Artículo 3.8, 3 LPRA sec. 1828, contempla las sanciones aplicables ante una violación a sus disposiciones:

a. Acciones de naturaleza penal -

(1) Toda persona que viole intencionalmente las prohibiciones y disposiciones establecidas en los incisos (c), (d), (e) y (g) de la sec. 1822, en los incisos (b), (c), (d) y (e) de la sec. 1823, en la sec. 1824 y en la sec. 1827, todos de este título, incurrirá en delito grave y convicta que fuere, será sancionada por cada violación con pena de reclusión por un término fijo de un (1) año o con multa de dos mil dólares (\$2,000); o ambas penas a discreción del tribunal.

De mediar circunstancias agravantes la pena fija establecida podrá ser aumentada hasta un máximo de dos (2) años o hasta tres mil dólares (\$3,000). De mediar circunstancias atenuantes la pena podrá ser reducida hasta un mínimo de nueve (9) meses o hasta mil dólares (\$1,000). [...]

En el presente caso, Laguna O'Neill era funcionaria pública al momento de los hechos. Del expediente surge que, ésta impartió instrucciones a dos (2) empleadas municipales –las señoras Díaz Montalván y Ortiz Vázquez– para que, utilizando computadoras, impresoras, fotocopadoras, tinta, papel, sobres, jornada laboral y personal humano, prepararan material político partidista entre enero y abril de 2008, a saber:

- reprodujeron papeletas modelo de unas primarias a celebrarse el 9 de marzo de 2008;
- diseñaron y reprodujeron unos certificados de agradecimiento para los que sirvieron de funcionarios de colegio en dichas primarias; y
- diseñaron y reprodujeron material promocional para la candidatura agrupada del alcalde Malavé Zayas.

Al así actuar, Laguna O'Neill incurrió en violación al inciso (c) del Artículo 3.2 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*. Laguna O'Neill utilizó sus facultades como supervisora de las señoras Díaz Montalván y Ortiz Vázquez para adelantar la agenda política del entonces Alcalde de Cidra. De igual manera, se sirvió

de propiedad y fondos públicos para producir material político partidista, en clara violación al estatuto antes citado.

Ahora bien, nos corresponde evaluar el planteamiento de Laguna O'Neill sobre la ausencia de evidencia material en su contra y sobre la utilización de una declaración jurada que ella prestó, como parte de un acuerdo de cooperación e inmunidad, en el caso en contra del otro Alcalde Ángel Malavé Zayas.

A tales fines, examinamos cuidadosamente el expediente y el Informe de la Oficial Examinadora. De allí surge que, la Oficina de Ética Gubernamental sentó a declarar a las señoras Díaz Montalván y Ortiz Vázquez sobre las gestiones político-partidistas que Laguna O'Neill le ordenó llevar a cabo en horas laborables, con propiedad pública, y en su lugar de trabajo.

También se desprende del referido Informe que, la Oficina de Ética Gubernamental contaba con prueba documental, adicional a la declaración jurada que ofreció Laguna O'Neill al F.E.I. como parte de su acuerdo de inmunidad.⁴ Obra en el expediente la carta de destitución de Laguna O'Neill. De ésta surge que, lo que admitió Laguna O'Neill en su declaración jurada fue la causa de su destitución, por constituir violación a la Ley de Municipios Autónomos, la Ley de Ética Gubernamental y el Reglamento de Personal para el Servicio de Carrera y de Conducta y Procedimiento Disciplinario del Gobierno Municipal de Cidra.⁵ Cabe indicar que, tal prueba documental, estuvo a disposición de Laguna O'Neill desde la Conferencia con Antelación a la Audiencia y fue admitida sin objeción de Laguna O'Neill.

En atención a lo anterior, resolvemos que la prueba testifical y documental que presentó la Oficina de Ética Gubernamental, en

⁴ Véase, Informe de la Oficial Examinadora, Apéndice, pág. 15.

⁵ Véase, Alegato en Oposición, Apéndice, pág. 31.

contra de Laguna O'Neill, fue suficiente para establecer que ésta incurrió en violación al Artículo 3.2(c) de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*. Laguna O'Neill no logró rebatir la presunción de corrección que merecen las determinaciones de hechos del ente administrativo.

Es harto conocido que, los tribunales revisores reconocemos gran consideración y deferencia a las decisiones que emiten las agencias en cuanto a las leyes de las que son custodios, pues trata de interpretaciones que se realizan dentro del ámbito de su *expertise* y experiencia. Olmo Nolasco v. Del Valle Torruella, 175 DPR 464 (2009). Laguna O'Neill faltó a su deber de presentar evidencia suficiente para derrotar tal presunción, sin descansar únicamente en meras alegaciones. Otero v. Toyota, 163 DPR 716 (2005).

Siendo ello así, al trámite y disposición administrativa le cobija una presunción de legalidad y corrección. Calderón Otero v. C.F.S.E., 181 DPR 386 (2011). Tal presunción soslaya la revisión judicial de este foro, a menos que la actuación de la agencia sea arbitraria, ilegal, o tan irrazonable que la misma constituya un abuso de discreción. Otero v. Toyota, *supra*.

Con respecto a la multa de \$5,000 que se le impuso, Laguna O'Neill argumenta que es excesiva y que no guarda proporción con la actuación imputada. Sin embargo, el Tribunal Supremo le ha reconocido mucha discreción a las agencias administrativas en la selección de las medidas que le ayuden a cumplir los objetivos de las leyes cuya administración e implantación se les ha delegado. Com. Seg. P.R. v. Antilles Ins. Co., 145 DPR 226, 233 (1998). Ello, siempre y cuando actúen dentro del marco de su conocimiento especializado y de la ley. En cuyo caso, la revisión judicial no será para determinar si la sanción impuesta guarda

proporción con la conducta por la cual se impone la sanción, ni si la sanción es demasiado fuerte. *Íd* La revisión judicial se limitará a impedir que las agencias actúen en forma ilegal, arbitraria, en exceso de lo permitido por ley o en ausencia de evidencia sustancial que justifique la medida impuesta. *Íd*.

Así las cosas, emitimos sentencia el 28 de abril de 2017 modificando para reducir la multa impuesta. El 19 de mayo de 2017 la Oficina de Ética Gubernamental presentó una solicitud de reconsideración, argumenta que la Ley de Ética Gubernamental de 1985, supra, en su Artículo 3-8 inciso (c) faculta al Director de esa Oficina a imponer una multa administrativa que no exceda de veinte mil dólares por cada violación a las prohibiciones y disposiciones de esa Ley. Estudiada y atendida dicha moción y transcurrido el término para presentar oposición, la atendemos.

Por entender que le asiste la razón a la OEG dejamos sin efecto la sentencia de fecha de 28 de abril de 2017, declaramos Ha Lugar la Reconsideración y CONFIRMAMOS en su totalidad la Resolución de fecha 12 de diciembre de 2016 incluida la multa por la cantidad de \$5,000.00.

DICTAMEN

Se CONFIRMA la Resolución recurrida.

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