

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

CARMEN ALBIZU
GARCÍA
RECURRENTE

v.

OFICINA DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL
RECURRIDO

KLRA201700814

Revisión judicial
procedente de la
Oficina de Ética
Gubernamental

Caso Núm.
CE-17-274

Sobre:
Revisión
Administrativa

Panel integrado por su presidenta, la Juez Jiménez Velázquez, la Juez Cintrón Cintrón y la Juez Rivera Marchand.

Rivera Marchand, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 15 de diciembre de 2017.

Comparece ante nosotros la señora Carmen E. Albizu García (señora Albizu) y solicita la revisión de una consulta ética emitida el 28 de julio de 2017 por la directora ejecutiva de la Oficina de Ética Gubernamental (OEG). Mediante la referida consulta ética, a solicitud del rector interino del Recinto de Ciencias Médicas de la Universidad de Puerto Rico (RCM), la OEG explicó que la señora Albizu intervino en el proceso de contratación de su esposo, el Dr. Salvador Santiago Negrón (doctor Santiago), por lo que se configuró un conflicto de intereses. Para una mejor comprensión de la controversia bajo análisis, a continuación, reseñamos el tracto procesal del caso.

I.

Según surge del recurso, 8 de marzo de 2016, la señora Albizu, quien se desempeña como catedrática en la Escuela Graduada de Salud Pública de la Universidad de Puerto Rico (EGSP) le remitió al Dr. Ralph Rivera Gutiérrez (doctor Rivera), el entonces decano de la mencionada Escuela, un borrador de solicitud para la

renovación de una dispensa para la contratación de su esposo, el doctor Santiago.¹

En respuesta a la solicitud recibida, el 5 de abril de 2016, el doctor Ralph Rivera le remitió una carta a la señora Albizu en la cual le informó a esta que no aprobaba la solicitud de dispensa para la contratación del doctor Santiago. Como fundamento para su determinación, el doctor Rivera aludió a un análisis legal preparado por la directora de la Oficina de Contratos del RCM.²

Posteriormente, el 14 de septiembre de 2016, la señora Albizu le remitió una carta al doctor Rivera en la cual, entre otras cosas, le solicitó reconsiderar la determinación de no solicitar la dispensa a la OEG para la contratación del doctor Santiago.³

En respuesta a la comunicación recibida, el 26 de septiembre de 2016, el doctor Rivera le envió una carta a la señora Albizu en la que le indicó a esta que, previo a tomar una determinación final sobre la solicitud de dispensa para la contratación del doctor Santiago, solicitaría una opinión legal a la presidenta del Comité de Ética Gubernamental del RCM.⁴

Así las cosas, el 25 de octubre de 2016, el doctor Rivera le informó a la señora Albizu que, luego de recibir la respuesta a la consulta legal presentada ante la OEG, su determinación administrativa era no solicitar la dispensa ni endosar la recomendación de la renovación de la contratación del doctor Santiago.⁵

El 3 de enero de 2017, el representante legal de la señora Albizu le envió una carta al entonces rector del RCM, el doctor Noel

¹ Véase, Apéndice del recurso, págs. 5-38. Según surge del recurso, el doctor Santiago colaboró en ocasiones anteriores con la señora Albizu en ciertos proyectos de investigación en la EGSP, los cuales eran dirigidos por esta última.

² Véase, Apéndice del recurso, págs. 39-40.

³ Véase, Apéndice del recurso, págs. 41-44. En la referida carta, la señora Albizu expresó que, en ocasiones anteriores, la solicitud de dispensa del doctor Santiago había sido aprobada por los predecesores del doctor Rivera.

⁴ Íd., págs. 45-46.

⁵ Íd., pág. 47.

J. Aymat Santana, en la que solicitó la intervención y autorización de dicho funcionario en relación con el trámite de la solicitud de dispensa para la contratación del doctor Santiago. Al no recibir una contestación de parte del rector del RCM, el representante legal de la señora Albizu remitió dos misivas de seguimiento el 14 de febrero y el 8 de marzo de 2017, las cuales tampoco obtuvieron respuesta.⁶

El 3 de agosto de 2017, la directora de la Oficina del Asesor Legal del RCM le envió una carta al doctor Rivera en la cual adjuntó la respuesta a la consulta sobre la solicitud de dispensa de la señora Albizu brindada por la OEG bajo el número CE-17-274.⁷

Por su parte, el 28 de agosto de 2017, el representante legal de la señora Albizu le solicitó a la OEG reconsiderar la determinación tomada por dicha agencia en la carta suscrita el 28 de julio de 2017.⁸ En particular, el abogado de la señora Albizu manifestó que además de ser erradas en derecho, las expresiones de la OEG podrían constituir una violación al debido proceso de ley,

⁶ Íd., págs. 48-52.

⁷ Íd., pág. 53-58. Según se desprende del documento CE-17-274 suscrito por la directora ejecutiva de la OEG, esta indicó en lo pertinente:

Ciertamente, y como se desprende de los documentos enviados para nuestra evaluación, la doctora Albizu García realizó múltiples gestiones encaminadas a que el RCM contratara a su esposo para uno de sus proyectos, incluyendo la intervención del licenciado Avilés Colón en su representación y no en representación del doctor Santiago Negrón. También se desprende de los documentos enviados que la señora Albizu García pudo haber supervisado el trabajo de su esposo, siendo esto una violación a las condiciones y limitaciones impuestas en nuestra autorización AP-14-108. Dicha autorización limitó el hecho de que la supervisión y la evaluación del cumplimiento con los términos y condiciones de la contratación propuesta en aquel momento no podían ser llevadas a cabo por la doctora Albizu García. Así pues, nuestra autorización estaba sujeta a que la supervisión del doctor Santiago Negrón recayera en el entonces Decano, el Dr. José F. Cordero, u otro funcionario público. Hacemos constar de igual manera que, desde el principio, se podría concluir que el borrador de la solicitud de “dispensa”, el cual nunca fue enviado a la OEG, fue remitido al señor Decano por la doctora Albizu García, y no una persona delegada.

Por todo lo antes expuesto, entendemos que la doctora Albizu García no se inhibió del proceso de contratación de su esposo, el doctor Santiago Negrón, e intervino en el trámite de dicha contratación y, por tanto, se configuró un conflicto de intereses en la tramitación de la solicitud de autorización para contratar los servicios de este. Ante esta situación procedemos conforme a derecho.

⁸ Íd., págs. 59-61.

dado que la señora Albizu no tuvo oportunidad de exponer su posición previo a que la OEG hiciera sus determinaciones.

Ante ello, el 13 de octubre de 2017 la OEG le remitió una carta al abogado de la señora Albizu en la que, además de reiterar que la intervención de esta última en el proceso de contratación del doctor Santiago configuró un conflicto de intereses, le indicó que debido a que la consulta fue solicitada por el entonces rector interino del RCM, la Oficina del Rector era quien podía solicitar la reconsideración de la comunicación fechada 28 de julio de 2017.

Por estar inconforme, la señora Albizu presentó el recurso de epígrafe y planteó la comisión de los siguientes errores:

1. Erró la Oficina de Ética Gubernamental al adjudicar que la recurrente incurrió en un conflicto de intereses sin brindarle a esta las garantías que dispone la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme y en contravención de su propio Reglamento para Procesos Adjudicativos, lo que constituye violación al debido proceso de ley, además de un claro abuso de discreción.
2. Erró la Oficina de Ética Gubernamental al adjudicar que la recurrente incurrió en un conflicto de intereses, cuando su propio Reglamento para la Tramitación de Dispensas exige la participación del servidor público en el proceso de solicitud, lo que representa una actuación arbitraria, ilegal y constitutiva de abuso de discreción.

Examinada la controversia, la cual es una de estricto Derecho, hemos optado por prescindir de los términos, escritos o procedimientos ulteriores “con el propósito de lograr su más justo y eficiente despacho”. Regla 7(B)(5) del Reglamento del Tribunal de Apelaciones (4 LPRA Ap. XXII-B).

II.

A. La Ley de la Judicatura

En conformidad con el Art. 4.006 de la Ley Núm. 201-2003, conocida como la Ley de la Judicatura, 4 LPRA sec. 24y(c), el Tribunal de Apelaciones tiene competencia para atender, mediante

recurso de revisión judicial, las decisiones, órdenes y resoluciones finales de los organismos o agencias administrativas, según lo dispuesto en la Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme (LPAU). Véase, *Crespo Claudio v. O.E.G.*, 173 DPR 804 (2008).

A esos efectos, la Sec. 4.1 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2171, dispone que las decisiones administrativas pueden ser revisadas por el Tribunal de Apelaciones. La finalidad de esta disposición es delimitar la discreción de los organismos administrativos para asegurar que estos ejerzan sus funciones conforme a la ley y de forma razonable. *Empresas Ferrer, Inc. v. A.R.P.E.*, 172 DPR 254 (2007).

Por su parte, la Sec. 4.2 de la LPAU, 3 LPRA sec. 2172, señala, en lo pertinente, lo siguiente:

Una parte adversamente afectada por una orden o resolución final de una agencia y que haya agotado todos los remedios provistos por la agencia o por el organismo administrativo apelativo correspondiente podrá presentar una solicitud de revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dentro de un término de treinta (30) días contados a partir de la fecha del archivo en autos de la copia de la notificación de la orden o resolución final de la agencia o a partir de la fecha aplicable de las dispuestas en la sec. 2165 de este título, cuando el término para solicitar la revisión judicial haya sido interrumpido mediante la presentación oportuna de una moción de reconsideración. (Énfasis suplido).

Así, para que una orden o resolución pueda ser considerada como final, es preciso que esta le ponga fin al caso ante la agencia y que tenga efectos sustanciales sobre las partes. *Crespo Claudio v. O.E.G.*, supra.

B. Jurisdicción

La jurisdicción se ha definido como el poder o la autoridad que tienen los tribunales para resolver un caso o una controversia que se presenta ante su consideración. *Rodríguez Rivera v. De León Otaño*, 191 DPR 700 (2014); *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, 190 DPR 652 (2014); *Shell v. Srio. Hacienda*, 187 DPR 109 (2012);

CBS Outdoor v. Billboard One, Inc. et al., 179 DPR 391 (2008). En ese sentido, para que un tribunal pueda adjudicar un caso, tiene que tener jurisdicción sobre la materia y sobre las partes. *Shell v. Srio. Hacienda*, supra.

Los tribunales deben ser guardianes celosos de la jurisdicción. *Lozada Sánchez v. E.L.A.*, 184 DPR 898, 994 (2012). Esto, dado que la falta de jurisdicción es un defecto que no puede ser subsanado. Íd. Además, los tribunales no pueden asumir jurisdicción donde no existe y no tiene discreción para ello. *Crespo Claudio v. O.E.G.*, supra.

En nuestro ordenamiento jurídico se ha reconocido que las cuestiones de jurisdicción son de índole privilegiada y deben ser resueltas con preferencia. *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, supra. Por consiguiente, si un tribunal carece de jurisdicción, tiene que desestimar la reclamación ante su consideración sin entrar en los méritos de la controversia. *Mun. de San Sebastián v. QMC Telecom*, supra.

C. Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011

La Ley Núm. 1-2012, conocida como la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011⁹, 3 LPRA sec. 1854 *et seq.*, (Ley Núm. 1) se aprobó con el propósito de brindarle a la Oficina de Ética aquellos mecanismos que proporcionen “el establecimiento de un servicio público íntegro, con valores, que mantenga la confianza en sus instituciones y asegure la transparencia en las funciones oficiales”. Véase, Exposición de Motivos de la Ley Núm. 1, *supra*.

Así, en virtud del Art. 2.3 de la Ley Núm. 1, 3 LPRA sec. 1855b, a la Oficina de Ética y a la Directora Ejecutiva de dicha oficina se le confirió la facultad y el poder de:

C. Interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de esta Ley y de los reglamentos creados a su

⁹ El referido estatuto derogó la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, conocida como la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

amparo, que establecen determinadas prohibiciones respecto a la conducta de los servidores públicos o que rigen las cuestiones de ética, de conflicto de intereses y de la presentación de los informes financieros.

D. [...]

E. Emitir opiniones sobre las disposiciones de esta Ley.

[...]

Por su parte, el Art. 4.2 de la Ley Núm. 1, 3 LPRA sec. 1857a, dispone lo siguiente en cuanto a las prohibiciones éticas de carácter general:

g. Un servidor público no puede intervenir, directa o indirectamente, en cualquier asunto en el que él, tenga un conflicto de intereses que resulte en la obtención de un beneficio para él. Tampoco un servidor público puede intervenir directa o indirectamente, en cualquier asunto en el que un miembro de su unidad familiar, su pariente, su socio o una persona que comparta su residencia, tenga un conflicto de intereses que resulte en la obtención de un beneficio para cualquiera de ellos. [...]

h. La autoridad nominadora o un servidor público con facultad de decidir o de influenciar a la autoridad nominadora, no puede intervenir, directa o indirectamente, en el nombramiento, ascenso, remuneración o contratación de su pariente. Se entenderá que un servidor público tiene facultad para decidir o influenciar cuando una ley, reglamento, descripción de deberes o designación así lo disponga. [...]

D. *Crespo Claudio v. O.E.G.*, supra.

En *Crespo Claudio v. O.E.G.*, supra, el Tribunal Supremo resolvió una controversia similar a la de autos. Así, en el aludido caso, el alto foro analizó si una opinión emitida por la OEG fue producto de un proceso adjudicativo, de modo que esta pudiera ser considerada como una orden o resolución final revisable, según las disposiciones de la LPAU.

Según los hechos reseñado en la opinión, el entonces director ejecutivo de la Asociación de Empleados del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (AEELA), el Sr. Pablo Crespo Claudio (señor Crespo), le cursó una carta a la OEG en la que le indicó que no había recibido

respuesta a una comunicación enviada en el 2003, en la cual este le había manifestado a la OEG su posición en cuanto a la falta de autoridad de dicha agencia para requerirle, tanto a él como a los demás funcionarios de AEELA, rendir informes financieros.

En respuesta a la carta del señor Crespo, la directora ejecutiva interina de la OEG emitió la opinión núm. OPC-04-002, al amparo del Reglamento de Opiniones y Consultas Núm. 5292 de 18 de julio de 1995. En la mencionada opinión, la OEG concluyó que, tanto el señor Crespo como los miembros de la Junta de Directores y los directores de las oficinas y departamentos estaban obligados a rendir los informes financieros exigidos por ley. Del mismo modo, le advirtió al señor Crespo de su derecho a solicitar reconsideración o acudir en revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones dentro del término de 30 días a partir del archivo en autos de copia de la notificación de la opinión.

Por estar en desacuerdo con la opinión emitida por la OEG, el señor Crespo presentó una solicitud de reconsideración, la cual fue acogida por la agencia. Así, la OEG emitió una opinión en reconsideración en la que reiteró su posición original. Insatisfecho con el dictamen, el señor Crespo presentó un recurso de revisión judicial ante esta Curia, según las advertencias incluidas en la opinión. No obstante, señaló que este foro judicial carecía de jurisdicción para adjudicar la controversia, ya que la opinión de la OEG no fue el resultado de un proceso adjudicativo, sino que se trataba de una opinión consultiva. Por su parte, la OEG manifestó que, si bien la opinión no constituía una determinación adjudicativa formal, esta fue producto de un proceso adjudicativo informal, por lo que podía ser revisada mediante el recurso de revisión judicial.

Luego de analizar los escritos de las partes, un panel hermano de este Tribunal determinó que tenía jurisdicción para atender el recurso y confirmó el análisis realizado por la OEG sobre la

obligación de rendir informes financieros. Insatisfecho con el dictamen emitido por esta Curia, el señor Crespo presentó un recurso de *certiorari* ante el Tribunal Supremo, quien expidió el auto y revocó la sentencia dictada por un panel hermano.

Así, al exponer las normas sobre la revisión judicial, el Tribunal Supremo expresó lo siguiente:

Precisamente, según la L.P.A.U., la "adjudicación" es el proceso mediante el cual la agencia determina tales derechos u obligaciones. 3 L.P.R.A. sec. 2102(b).

Ahora bien, para que una orden o resolución sea considerada final, se requiere que la misma le ponga fin al caso ante la agencia y que tenga efectos sustanciales sobre las partes. (Citas omitidas). Además, para que dicha decisión tenga carácter de finalidad debe incluir determinaciones de hecho, conclusiones de derecho y una advertencia sobre el derecho a solicitar reconsideración o revisión judicial. 3 L.P.R.A. sec. 2164. Igualmente, la misma debe estar firmada por el jefe de la agencia o por un funcionario autorizado. (Citas omitidas).

No cabe duda que al incorporar tales requisitos el legislador se aseguró que la intervención judicial se realizara después de que concluyeran los trámites administrativos y se adjudicaran todas las controversias pendientes ante la agencia, de manera que no haya una intromisión de los tribunales a destiempo. (Citas omitidas).

Ello, a su vez, es cónsono con la finalidad del requisito de madurez empleado por los tribunales como producto de la exigencia constitucional de justiciabilidad y como consecuencia de la prohibición de que se emitan opiniones consultivas. (Citas omitidas). Como se sabe, mediante dicha doctrina se examina la proximidad temporal o inminencia del daño alegado a través de un análisis dual: si la controversia sustantiva es apropiada para resolución judicial y si el daño es suficiente para requerir adjudicación. Al igual que con los requisitos expresamente establecidos en la L.P.A.U., con su aplicación los tribunales buscan proteger a las agencias y evitan interferir con sus dictámenes hasta que adquieran finalidad y sus efectos se puedan sentir de forma concreta sobre las partes. (Citas omitidas).

En fin, de lo anterior se colige que **-en consideración a nociones básicas de justiciabilidad- mediante la aprobación de la L.P.A.U., la Asamblea Legislativa limitó la revisión judicial exclusivamente a las órdenes finales de las agencias. Es decir, nuestro sistema de derecho administrativo sujeta la aplicación de dicho recurso a la existencia de una actuación agencial final que adjudique derechos u obligaciones de las partes.** *Crespo Claudio v. O.E.G.*, supra, págs. 812-814. (Énfasis suplido).

Luego de exponer el derecho aplicable, el Tribunal Supremo concluyó que, debido a que la opinión emitida por la OEG no cumplía con lo necesario para ser considerada una orden o resolución final resultante de un proceso adjudicativo, esta no era revisable mediante el recurso de revisión judicial. Así pues, determinó que el Tribunal de Apelaciones carecía de jurisdicción para revisar la opinión de la OEG mediante el recurso de revisión judicial y, por consiguiente, revocó la sentencia recurrida.

III.

En este caso, la señora Albizu planteó que la OEG incidió al adjudicar que esta incurrió en un conflicto de intereses sin brindarle las garantías reconocidas por la LPAU en los procesos adjudicativos, lo que constituye una violación al debido proceso de ley. Asimismo, alegó que mediante su determinación, la OEG actuó de forma arbitraria e ilegal y abusó de su discreción. No le asiste la razón.

En primer lugar, la consulta objeto de análisis fue emitida por la OEG en respuesta a una comunicación enviada por el rector interino del RCM, mediante la cual este interesaba conocer si existía algún conflicto de interés en el trámite de una solicitud de autorización para contratar los servicios del doctor Santiago, quien es el esposo de la señora Albizu.

Según se desprende de la consulta, luego de reseñar los hechos y de citar algunas disposiciones legales relacionadas con la prohibición sobre el nepotismo y los conflictos de intereses en la contratación, la OEG en respuesta a una consulta le indicó al rector interino del RCM lo siguiente: “entendemos que la doctora Albizu García no se inhibió del proceso de contratación de su esposo, el doctor Santiago Negrón, e intervino en el trámite de dicha contratación y, por tanto, se configuró un conflicto de intereses en la tramitación de la solicitud de autorización para contratar los servicios de este. Ante esta situación procedemos conforme a

derecho”. Así pues, la consulta finaliza con una exhortación a comunicarse con la OEG en caso de tener alguna inquietud.

Como puede observarse, al igual que en *Crespo Claudio v. O.E.G.*, supra, la consulta emitida por la OEG a solicitud del rector interino del RCM no fue producto de un proceso adjudicativo, dado que mediante esta no se determinaron derechos u obligaciones de las partes, conforme establece la LPAU. Asimismo, la consulta no contiene determinaciones de hechos y conclusiones de derecho y no advierte sobre el derecho a solicitar una reconsideración o a presentar un recurso de revisión judicial. Más bien, se trata de una interpretación oficial de la OEG sobre su ley habilitadora realizada a solicitud de una parte interesada.

Así pues, según el derecho reseñado y a base de los hechos del caso bajo análisis, resulta forzoso concluir que, al no tratarse de una orden o resolución final de la OEG producto de un proceso adjudicativo, carecemos de jurisdicción para adjudicar el recurso de revisión instado por la señora Albizu.

Por los fundamentos antes expuestos, se desestima el presente recurso por falta de jurisdicción.

Notifíquese.

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