

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
PANEL IV

OFICINA DE ÉTICA  
GUBERNAMENTAL

Recurrida

v.

EDWIN RODRÍGUEZ  
RUIZ

Recurrente

KLRA201800532

Revisión Judicial  
procedente de la  
Oficina de Ética  
Gubernamental

Caso núm.: 16-20

Sobre: Violación al  
Artículo 4.2 (s) de la  
Ley de Ética  
Gubernamental de  
Puerto Rico de 2011,  
Ley 1-2012, según  
enmendada

Panel integrado por su presidenta la Jueza Coll Martí, el Juez Flores García y el Juez Rivera Torres.

**Rivera Torres, Juez Ponente**

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 30 de noviembre de 2018.

Comparece ante este tribunal apelativo el Ing. Edwin Rodríguez Ruiz (en adelante la parte recurrente) solicitando nuestra intervención, a los fines de que dejemos sin efecto la *Resolución Sumaria* emitida por el Subdirector Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (en adelante la parte recurrida o la OEG) el 6 de agosto de 2018, debidamente notificada a las partes el 7 del mismo mes y año. Mediante el aludido pronunciamiento, la OEG concluyó que el recurrente incurrió en violación del Art. 4.2(s) de la Ley Núm. 1-2012, mejor conocida como Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico, y le impuso una multa administrativa de \$8,000.

Por los fundamentos expuestos a continuación, confirmamos la *Resolución* recurrida.

**I.**

El 15 de abril de 2016 la parte recurrida presentó una *Querrela* sobre violación al Art. 4.2(s) de la Ley Núm. 1-2012, mejor

conocida como Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico, en contra de la parte recurrente. Según surge de la reclamación, el recurrente labora para la Autoridad de Energía Eléctrica (AEE) desde el 18 de agosto de 1991. Al momento de los hechos que dieron origen a la causa de autos, el recurrente ocupaba el puesto de Administrador de la Oficina de Combustible. Entre otras funciones, tenía a su cargo generar la solicitud de compra de combustible; evaluar las licitaciones y exponer recomendaciones; administrar los contratos de combustible y asegurar el cumplimiento de sus términos. También brindaba asesoría a los oficiales de la AEE en lo que respecta a la estrategia de compra de combustible.

Los hechos imputados en la querrela fueron los siguientes. El recurrente planificó y organizó una fiesta de jubilación para celebrar el retiro del señor William R. Clark Martínez, quien fungía como Administrador de la Oficina de Combustible. La fiesta se llevó a cabo el viernes, 9 mayo de 2014 en el Restaurante Antonio que ubica en el sector El Condado, de San Juan. El recurrente invitó a la actividad a representantes de entidades relacionadas a la industria del combustible en Puerto Rico, algunas de las cuales sostenían o habían sostenido una relación de negocios con la AEE.

Las compañías invitadas fueron Saybolt, Peerless, K-Gas, Altol, Castle Oil, TCM, Carlos R. Méndez y Asociados, Puma Energy, Total, CORCO, ESSO, Inspectorate, Mega Fuel, Petrowest, Champion y Vitol. El recurrente llevó a cabo la organización de la fiesta en horas laborables y utilizando el correo electrónico que tenía asignado como empleado de la AEE. En las invitaciones enviadas a los representantes de las compañías antes mencionadas se les solicitaba una aportación de \$60 para poder participar de la actividad.

En su reclamación, la OEG arguyó, en esencia, que el acto del recurrente de invitar a la referida actividad a personas y/o entidades

relacionadas con la industria del combustible en Puerto Rico, utilizando recursos provistos por la AEE y requiriendo una aportación económica para la asistencia, puso en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental y atentó contra el buen nombre de la AEE, lo cual constituía una violación al Art. 4.2(s) de la Ley Núm. 1-2012.

El 5 de mayo de 2016, el recurrente presentó su *Contestación a la Querella*. A juicio de dicha parte, la querella no imputaba violación ética alguna. El recurrente sostuvo que el Art. 194.2.2 del Manual Administrativo de la AEE “promueve que a los empleados que se jubilen se les haga una sencilla y cordial ceremonia de despedida” y que la misma sea organizada por “los empleados del área de trabajo del jubilado”. Arguyó que no hubo irregularidad en relación con la organización y celebración de la actividad en cuestión e hizo hincapié en que la mera presencia de personas privadas a la actividad de jubilación no constituía un conflicto de interés. También alegó que el Art. 4.2(s) de la Ley Núm. 1-2012 era nulo por adolecer de vaguedad.

El 16 de agosto de 2016 las partes presentaron su *Informe sobre Conferencia entre Abogados*. Por su parte, el 18 de agosto siguiente se celebró la *Conferencia con Antelación a la Audiencia*. Durante la misma, el recurrente anunció que se proponía presentar una moción de resolución sumaria y cuestionó la necesidad de la prueba testifical ante las estipulaciones sobre los hechos y la prueba documental incluida en el informe. El 7 de octubre de 2016 las partes presentaron un informe sobre conferencia enmendado. Además, estipularon una serie de hechos y múltiple prueba documental. A continuación, transcribimos los hechos estipulados por las partes, según surgen del informe sobre conferencia:

1. El querellado ha ocupado varios puestos en la AEE desde el 18 de agosto de 1991 hasta el presente.

2. Al momento de los hechos imputados en la *Querrela*, el querrellado era servidor público, según lo define el Artículo 1.2(gg) de la Ley 1-2012, citada.
3. Desde el 27 de diciembre de 2009 hasta el año 2015, el querrellado ocupó el puesto de Ingeniero Gerencial Principal en la Oficina de Combustible de la AEE.
4. En el año 2015, el querrellado fue nombrado Administrador de la Oficina de Combustible. Actualmente ocupa dicho puesto.
5. Como parte de su trabajo, el querrellado tiene una cuenta de correo electrónico oficial, asignada en la AEE.
6. Alguna de las funciones de la Oficina de Compra de Combustible, las cuales se establecen en la Sección 1012.5.4 del Manual Administrativo de la AEE, son:
  - a. “Mantiene los abastos de combustibles de la Autoridad. Genera la solicitud de compra de combustibles, aceites y lubricantes, obtiene las aprobaciones que correspondan y envía la solicitud a la División de Suministros.
  - b. Evalúa las licitaciones que le refieren y expone recomendaciones. Administra los contratos de combustibles. Incluye la responsabilidad de asegurar el cumplimiento con los términos contractuales. Recomienda para pago las facturas de los contratos que administra.
  - c. Asesora a los oficiales de la Autoridad en lo relacionado con la estrategia de compras de combustibles, estimados de precios y consumo e interpretación de los contratos relacionados.
  - d. Interpreta reglamentación estatal o federal que afecta el suministro y calidad del combustible”.
7. El Sr. William R. Clark Martínez trabajó en la AEE desde el 26 de febrero de 1987 hasta el 10 de mayo de 2014, fecha en que se acogió a los beneficios de jubilación por años de servicio.
8. El 2 de enero de 2005, el señor Clark Martínez fue nombrado Administrador de la Oficina de Combustible y ocupó dicho puesto hasta la fecha de su jubilación.
9. El querrellado participó en la organización de una fiesta de jubilación, para celebrar el retiro del señor Clark Martínez de la AEE, la cual se llevó a cabo el 9 de mayo de 2014.
10. De conformidad con el Art. 194.2.2, Capítulo 100 – Personal, del *Manual Administrativo de la Autoridad de Energía Eléctrica*, la AEE “promueve que a los empleados que se jubilen se les haga una sencilla y cordial ceremonia de despedida, por lo que se establecen las normas que deben ser observadas en las actividades de jubilación...”
11. Las compañías Saybolt, Peerless, K-Gas, Altol, Castle Oil, TCM, Carlos R. Méndez y Asociados, Puma Energy, Total, CORCO, ESSO, Inspectorate, Mega Fuel,

Petrowest, Champion y Vitol son entidades relacionadas a la industria del combustible.

12. Las compañías Saybolt, Peerless, Altol, Puma Energy, Total, CORCO, ESSO, Inspectorate, Mega Fuel, Petrowest, Champion y Vitol han tenido relaciones de negocio con la AEE mediante contratos o mediante órdenes de compra.
13. El querellado invitó a la actividad de jubilación del señor Clark Martínez a representantes de las compañías Saybolt, Peerless, K-Gas, Altol, Castle Oil, TCM, Carlos R. Méndez y Asociados, Puma Energy, Total, CORCO, ESSO, Inspectorate, Mega Fuel, Petrowest, Champion y Vitol.
14. Las invitaciones para la fiesta de jubilación del señor Clark Martínez enviadas por el querellado contenían la siguiente información: “Los compañeros de la Oficina de Combustibles te invitan a celebrar la jubilación de William Rodney Clark Martínez”, “Fecha: viernes, 9 de mayo de 2014”, “Lugar: Restaurante Antonio, Salón de los Espejos, 1406 Ave. Magdalena, Condado, San Juan, P.R. 00907”, “Hora: 6:00 pm”, “Aportación: \$60 pp” y “Para confirmar asistencia llamar a: 787-466-3449/787-579-0350/787521-4074”.
15. La Oficina de Auditoría Interna de la AEE llevó a cabo una investigación de la actividad de jubilación del Sr. William R. Clark Martínez.
16. El día 21 de julio de 2015 el Administrador de Operaciones de la AEE, Sr. Luis F. Jiménez Pagán, determinó que de la investigación llevada a cabo por la Oficina de Auditoría Interna de la AEE no surgía “información o datos de los cuales se desprenda irregularidad en el proceso. Por ello, no se atribuyen faltas a las reglas de conducta o procedimientos establecidos en la Autoridad”.

A su vez, el 7 de octubre de 2016 la parte recurrente presentó una *Moción en Solicitud de Resolución Sumaria*, por entender que no existían hechos en controversia. El 24 de octubre de 2016, la OEG presentó su oposición a la referida solicitud y solicitó que se dispusiera del pleito por la vía sumaria en contra del recurrente. Debido a condiciones de salud de la Oficial Examinadora a cargo del caso y a los efectos adversos causados por el paso de los Huracanes Irma y María por Puerto Rico, la adjudicación de la solicitud de resolución sumaria se vio retrasada. Así las cosas, luego de evaluar el expediente del caso, el 23 de enero de 2018 la OEG denegó la solicitud de resolución sumaria y señaló el caso para audiencia.

En desacuerdo con la referida determinación, el 30 de enero de 2018 el recurrente presentó una *Moción en Solicitud de Reconsideración o en la Alternativa, para que se Señale una Vista sobre el Estado de los Procedimientos Previo a la Audiencia*. Acto seguido, el 31 de enero de 2018 el recurrente presentó una *Moción Urgente en Solicitud de Remedio al Amparo del Debido Proceso de Ley*. Solicitó a la OEG que dejara sin efecto la audiencia pautada y que, en su lugar, se señalara una vista procesal para: (a) discutir la necesidad de una vista evidenciaria ante la estipulación de todos los hechos medulares del caso y (b) discutir la indisponibilidad de los testigos del recurrente por hallarse fuera de la jurisdicción y auscultar alternativas y soluciones para ello.

En atención a lo anterior, el 2 de febrero de 2018 la OEG citó a las partes una *Conferencia sobre el Estado de los Procedimientos*, la cual se celebró el 9 de febrero de 2018. Durante la misma, las partes llegaron a estipulaciones adicionales e indicaron que no contaban con prueba documental o testifical ulterior. Siendo ello así, se dio el caso por sometido para su adjudicación final y se dejó sin efecto la audiencia señalada.

El 17 de mayo de 2018 la Oficial Examinadora rindió el correspondiente *Informe*. Concluyó que el recurrente no había incurrido en la violación imputada y recomendó al Subdirector Ejecutivo que ordenara el archivo de la querrela de autos. Analizado el referido informe a la luz de la totalidad del expediente administrativo, el Subdirector Ejecutivo determinó no acoger la recomendación de la Oficial Examinadora. A juicio de este, el mencionado informe contenía determinaciones de hechos incompletas, desacertadas e imprecisas que incidieron en la aplicación del derecho a los hechos del caso. Luego de examinar y analizar el expediente del caso, el Subdirector Ejecutivo de la OEG dictó la *Resolución Sumaria* de la cual se recurre. Juzgó que el

recurrente incurrió en violación del Art. 4.2(s) de la Ley Núm. 1-2012 y le impuso una multa administrativa de \$8,000.

Aun insatisfecho, el 6 de septiembre de 2018 el recurrente acudió ante este foro intermedio y planteó lo siguiente:

Erró la OEG al actuar a base de prejuicio y parcialidad en contra del compareciente y al emitir la Resolución Sumaria recurrida como un castigo al querellado por [e]ste haber impugnado con éxito una orden judicial de registro de cuentas bancarias que fue obtenida por la OEG de forma ilegal e inconstitucional.

Erró la OEG al asumir una postura institucional contraria a la de casos previos y resolver que la mera opinión subjetiva de un tercero sobre determinada actuación de un funcionario público es suficiente para configurar una violación al Artículo 4.2(s) de la Ley de Ética, aun cuando dicha opinión esté basada en hechos falsos y en una interpretación equivocada de la Ley.

Erró la OEG al resolver que la mera apariencia de conducta impropia, por sí sola, es suficiente para configurar una violación ética gubernamental.

Luego de evaluar la totalidad del expediente administrativo, y contando con el beneficio de la comparecencia de ambas partes, estamos en posición de adjudicar la presente controversia.

## II.

### -A-

#### *La Ley de Ética Gubernamental de 1985*

El propósito principal de la derogada Ley de Ética Gubernamental Núm. 12 de 24 de julio de 1985 y su Reglamento,<sup>1</sup> era que los funcionarios y empleados públicos mantuvieran principios del más alto grado de honestidad, integridad e imparcialidad para garantizar el buen funcionamiento de las

---

<sup>1</sup> El derogado Reglamento de Ética Gubernamental Núm. 4827 aprobado el de 20 de noviembre de 1992 en su Art. 6, señalaba lo siguiente:

Todo servidor público deberá:

(A) Evitar tomar cualquier acción, esté o no específicamente prohibida por este Reglamento, que pueda resultar en o crear la apariencia de:

1) Usar las facultades de su cargo, propiedad o fondos públicos para un fin privado.

2) Dar un trato preferencial a cualquier persona, salvo justa causa.

3) Impedir o entorpecer la eficiencia y la economía gubernamental.

4) Perder su completa independencia o imparcialidad.

5) Tomar una decisión fuera de los canales oficiales.

6) Afectar adversamente la confianza del público en la integridad y honestidad de las instituciones gubernamentales.

7) Promover una acción oficial sin observar los procedimientos establecidos.

instituciones gubernamentales y conservar la confianza de los ciudadanos en su Gobierno. *OEG v. Santiago Guzmán*, 188 DPR 215, 222 (2013); *Ofic. Ética Gub. v. Concepción Bonilla*, 183 DPR 695, 699 (2011); *OEG v. Rodríguez*, 159 DPR 98, 122 (2003). Así mismo esa ley aspiraba a prevenir y atacar la corrupción, la conducta ilegal, los conflictos de intereses, el abuso de poder, las influencias indebidas, la conducta impropia y la apariencia de conducta impropia. *OEG v. Santiago Guzmán*, supra, pág. 122; *OEG v. Rodríguez*, supra, págs. 123-124.

En torno al concepto de la apariencia de conducta impropia, en *OEG v. Cordero, Rivera*, 154 DPR 827, 853-854 (2001), el Tribunal Supremo hizo las siguientes expresiones: “La Ley de Ética tiene el propósito principal de combatir la corrupción. Así surge del historial legislativo y de su Exposición de Motivos. Ciertamente, la ley pretende evitar que los funcionarios públicos incurran en conducta que sugiera la apariencia de conflicto de intereses y que pueda provocar desconfianza en las instituciones gubernamentales. No obstante, en vista del propósito de la Ley de Ética, la mera apariencia de conflicto de intereses, por sí sola, no puede conllevar el que automáticamente se encuentre a un funcionario público incurso en una violación ética.”

Posteriormente, en *OEG v. Rodríguez*, supra, págs. 122-123, caso análogo al nuestro, el Tribunal Supremo sostuvo que uno de los propósitos principales de la Ley de Ética fue promover y preservar la integridad de los servidores públicos y de las instituciones de nuestro Gobierno. Particularmente, prevenir erradicar y penalizar cualquier comportamiento delictivo por cualquier funcionario gubernamental que vulnere los principios básicos de una ética por excelencia, como lo es el lucro que los funcionarios puedan derivar del dinero del Pueblo. A su vez, nuestro más alto foro reiteró que la intención legislativa de la Ley de Ética es



atacar y prevenir la corrupción del Gobierno, la conducta ilegal de los empleados públicos, los conflictos de intereses, el abuso de poder, el ejercicio de influencias indebidas, la conducta impropia de los servidores públicos y hasta la apariencia de conducta impropia que estos puedan exhibir. *Íd.*

A tono con dicho objetivo, el Tribunal Supremo resolvió que la solicitud de aportaciones económicas efectuadas por una agencia fiscalizadora es, a todas luces, un ejemplo del tipo de conducta que, aun de llevarse a cabo para un fin legítimo, no deja de crear dudas sobre el comportamiento ético de dicho organismo, razón por la cual no se puede permitir. Dictaminó que ello constituye una práctica antiética, debido a que crea una situación de conflicto de intereses y se presta para que el público pierda la confianza en la integridad, la honestidad e imparcialidad de las instituciones gubernamentales. *Íd.* págs. 128-129.

Diez años más tarde, en *OEG v. Santiago Guzmán*, supra, págs. 222-223 nuestro Tribunal Supremo reiteró lo resuelto en *OEG v. Cordero, Rivera*, supra, págs. 853-854 y expresó que la mera apariencia de conflicto de interés, por sí sola, no podía conllevar a que automáticamente se encontrara a un funcionario público incurso en una violación ética.<sup>2</sup>

**-B-**

*La Ley de Ética Gubernamental de 2012*

La precitada Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985 fue derogada el 3 de enero de 2012 con la aprobación de la Ley Núm. 1-2012, mejor conocida como la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011, 3 LPRA sec. 1854 *y ss.* La Ley Núm. 1, supra, se aprobó con el objetivo principal de renovar y reafirmar la función preventiva

---

<sup>2</sup> Aunque *OEG v. Santiago Guzmán*, supra, se adjudicó con posterioridad a la aprobación de Ley de Ética de 2012, ley que sustituyó a la Ley de Ética 1985, toda vez que al querellado se le imputó violación a la Ley de 1985, el caso se resolvió al amparo de la misma.

y fiscalizadora de la Oficina de Ética Gubernamental. Al igual que la derogada Ley de Ética, este estatuto va dirigido al establecimiento de un servicio público íntegro, con valores, que mantenga la confianza en sus instituciones y asegure la transparencia en las funciones oficiales. Su norte es evitar que se vulnere la pureza de las responsabilidades correspondientes al puesto ocupado, ya sea por menoscabo o por conflicto de intereses. A su vez, promueve las expectativas del Pueblo de combatir la corrupción y contar con servidores públicos de imagen intachable, cuyos intereses personales no sustituyan los intereses de la ciudadanía. Exposición de Motivos de la Ley Núm. 1, *supra*.

En lo que respecta a la controversia ante nuestra consideración, el Artículo 4.2(s) de la Ley Núm. 1, *supra*, establece que “un servidor público no puede llevar a cabo una acción que ponga en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental”. A continuación, transcribimos el Análisis de la Medida habido en la Cámara de Representantes al ser sometido para su aprobación el Proyecto del Senado 2046, el cual dio paso a la mencionada Ley Núm. 1-2012, particularmente en lo que respecta al Art. 4.2(s).

Por otra parte, el Artículo 4.2(s) dispone que un servidor público no puede llevar a cabo una acción que lesione el buen nombre de la agencia donde trabaja y que se preste para poner en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental. Ante el argumento de que dicho lenguaje es muy amplio, es pertinente señalar que el Reglamento de Ética Gubernamental vigente, en su Artículo 6 sobre deberes de todo servidor público, establece que todo servidor público deberá evitar tomar cualquier acción que pueda resultar en o crear la apariencia de: “..., perder su completa independencia o imparcialidad y honestidad de las instituciones gubernamentales”. En el caso de *OEG v. Rodríguez Martínez*, 159 DPR 98 (2003) el Tribunal Supremo expresó que nuestra Ley Orgánica “se enfoca en evitar, no solo la conducta impropia de los servidores públicos sino también en la apariencia de conducta impropia que estos puedan exhibir.”<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Este análisis obedece textualmente a la explicación que proveyó la Oficina de Ética Gubernamental en respuesta a los comentarios que la Federación de Alcaldes de Puerto Rico sometió en relación al Proyecto de la Cámara 3274 ante

Poco después de la aprobación de la Ley Núm. 1, *supra*, el Reglamento Núm. 4827 de Ética Gubernamental quedó anulado mediante la aprobación del Reglamento Núm. 8165 de 28 de febrero de 2012, conocido como el *Reglamento para Derogar los Reglamentos de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico Adoptados al Amparo de la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada*. El Tribunal Supremo no ha tenido la oportunidad de desarrollar jurisprudencia sobre la Ley de Ética vigente.

-C-

*Norma de revisión de determinaciones administrativas*

Es norma reiterada que los tribunales apelativos han de conceder gran deferencia a las decisiones de los organismos administrativos, por razón de la experiencia y pericia de las agencias respecto a las facultades que les han sido delegadas. *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206 (2012). En ese tenor, nuestro más alto foro ha establecido que las decisiones de las agencias administrativas gozan de una presunción de regularidad y corrección. *González Segarra et al. v. CFSE*, 188 DPR 252 (2013). Por esto, es necesario que aquel que desee impugnar dichas decisiones presente evidencia suficiente que derrote la presunción de validez de la que gozan las mismas y no descansa en meras alegaciones. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409 (2003). De lo contrario, la decisión administrativa deberá sostenerse. *Rivera Concepción v. ARPe*, 152 DPR 116 (2000); *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, 144 DPR 425 (1997).

La revisión judicial se circunscribe a la determinación de si la decisión de la agencia es razonable y si realizó una determinación correcta sobre los hechos. *Assoc. Ins. Agencies, Inc. v. Com. Seg. P.R.*, *supra*, pág. 437. Si por el contrario, el tribunal determina que se

---

la Comisión de Gobierno, el cual dio paso a la Ley Núm. 1-2012. El análisis ocurrió mientras aún seguía vigente el Reglamento Núm. 4827.

infringieron valores constitucionales o que la agencia actuó de manera arbitraria o caprichosa, el tribunal podría intervenir y sustituir su criterio por el de la agencia. *Pérez v. VPH Motor Corp.*, 152 DPR 475, 490 (2000). Sobre el alcance de la revisión judicial, la Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo de 2017, 3 LPRA sec. 9601 y ss., dispone que:

El tribunal podrá conceder el remedio apropiado si determina que el recurrente tiene derecho a un remedio.

Las determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo.

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal. Sec. 4.5, 3 LPRA sec. 9675.

En cuanto a las determinaciones de hechos que realiza una agencia, el Tribunal Supremo ha resuelto que los tribunales revisores tienen que sostenerlas si se encuentran respaldadas por evidencia suficiente que surja del expediente administrativo al ser considerado en su totalidad. *Pacheco v. Estancias*, 160 DPR 409, 432 (2003). Por evidencia sustancial se entiende “aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión”. *Íd.* Por lo tanto, la parte afectada deberá reducir el valor de la evidencia impugnada o demostrar la existencia de otra prueba que sostenga que la actuación del ente administrativo no estuvo basada en evidencia sustancial. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005). En fin, el tribunal debe limitar su intervención a evaluar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que el tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo. *Íd.*

Por otro lado, en lo que respecta a las conclusiones de derecho, como ya reseñamos, la Ley de Procedimiento Administrativo, *supra*, establece que estas pueden ser revisadas en

todos sus aspectos. *Íd.*, pág. 729. Lo anterior “no implica que los tribunales revisores tienen la libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia.” *Íd.* De manera que, cuando un tribunal llega a un resultado distinto al de la agencia, este debe determinar si la divergencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba. *Íd.* En otras palabras, “[e]l tribunal podrá sustituir el criterio de la agencia por el propio s[o]lo cuando no pueda hallar una base racional para explicar la decisión administrativa.” *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592 (2006).

### III.

En el segundo y tercer señalamiento de error, discutidos conjuntamente, el recurrente arguye que la agencia recurrida erró al concluir que la mera apariencia de conducta impropia, por sí sola, conlleva una violación al Art. 4.2(s) de Ley de Ética Gubernamental, *supra*. Alega, además, que la OEG se equivocó al concluir que la opinión pública y el resultado de determinadas investigaciones que llevaron a cabo distintas instituciones en relación a los hechos de epígrafe, a saber, la prensa del País, la Comisión Especial del Senado y la Junta de Gobierno de la AEE pusieron en entredicho la imparcialidad e integridad de la función gubernamental. A su vez, reiteró el argumento que levantó sin éxito ante la OEG sobre la alegada vaguedad de la disposición legal en cuestión. Por estar relacionados entre sí, discutiremos ambos errores de manera conjunta.

La controversia ante nuestra consideración se circunscribe a determinar si la OEG actuó correctamente al resolver que el recurrente incurrió en infracción al Art. 4.2(s) de Ley de Ética Gubernamental, *supra*. De entrada, atenderemos el planteamiento

de vaguedad. Una ley es nula por razón de vaguedad si personas de inteligencia común se ven obligadas a adivinar su significado, creando en consecuencia el peligro de que la misma pueda ser arbitraria y discriminatoriamente administrada.<sup>4</sup> Una ley no es nula por razón de vaguedad por el solo hecho de que requiera interpretación. Todas las leyes, aun las clarísimas, requieren interpretación.<sup>5</sup> Una vez la Asamblea Legislativa cumple con su misión de crear las leyes, a los tribunales nos corresponde interpretarlas.<sup>6</sup>

El texto del artículo en controversia lee como sigue: “un servidor público no puede llevar a cabo una acción que ponga en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental.” En primera instancia, como puede apreciarse, dicho artículo define con suficiencia a qué persona le es de aplicación. La ley es clara al establecer que la conducta vedada le aplica a cualquier *servidor público*.

De otra parte, la frase *una acción que ponga en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental* establece, aunque de forma general, cuál es la conducta prohibida. Debe quedar claro que, aunque dicho texto no especifique cada una de las instancias en que se pone en entredicho la imparcialidad e integridad de la función gubernamental, ello de por sí, no invalida

---

<sup>4</sup> *OEG v. Cordero, Rivera*, 154 DPR 827, 844 (2001); *Pacheco Fraticelli v. Cintrón Antonsanti*, 122 DPR 229, 239-240 (1988); *Vélez v. Srio. de Justicia*, 115 DPR 533, 543-544 (1984).

<sup>5</sup> *Vélez v. Srio. de Justicia*, supra, pág. 544.

<sup>6</sup> La Asamblea Legislativa tiene la encomienda constitucional de crear la normativa estatutaria de nuestro país. De ordinario, estos estatutos son elaborados en forma general, amplia y abstracta, aunque surgen para atender situaciones y problemas concretos relacionados al desarrollo económico, social, cultural, académico y político de nuestra sociedad en una época histórica en particular. Esto implica que una vez la Legislatura cumple con su misión de crear leyes, los tribunales asumen su deber, también constitucional, de transformar los términos abstractos en preceptos concretos, palpables e individualizados. En este proceso, los magistrados tienen la encomienda de dilucidar el significado del estatuto y hacer valer la voluntad legislativa. *Orsini García v. Srio. de Hacienda*, 177 DPR 596, 610-611 (2009).

el estatuto. Hacemos eco de las expresiones de nuestro Tribunal Supremo en el caso *OEG v. Cordero, Rivera*, supra, pág. 845:

“No se puede pretender, por la naturaleza del área que la ley en cuestión regula- el campo moral y ético- que se enumeren específicamente las instancias en que se incurre en violación a dicho artículo. Es importante destacar que estamos frente a un código de ética, y, como tal, su aspiración es establecer unas normas de carácter general para guiar la conducta de los funcionarios públicos”.

En vista de estas consideraciones, concluimos que el Art. 4.2(s) de la Ley de Ética Gubernamental, supra, no adolece de vaguedad, pues la persona de inteligencia promedio queda advertida de que toda conducta inapropiada o antiética acarreará consecuencias; más aun cuando se trata de un profesional como el recurrente que cuenta con vasta experiencia en el servicio público. Demás está decir que de los empleados públicos siempre se espera una imagen intachable y libre de cualquier conflicto.

Examinemos ahora si el recurrente incurrió en violación Art. 4.2(s) de Ley de Ética Gubernamental, supra. Según mencionamos en el derecho que precede, los elementos constitutivos de una violación a dicho artículo son los siguientes: (1) ser un servidor público y (2) llevar a cabo una acción que ponga en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental. En cuanto al primer requisito no hay controversia. Las partes estipularon que al momento de los hechos imputados en la *Querella*, el querellado era servidor público según lo define el Artículo 1.2(gg) de la Ley 1-2012. Nos resta, pues, determinar si la conducta imputada “puso en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental”.

A continuación, reseñamos los hechos relevantes estipulados por las partes y aquellos derivados de la prueba documental estipulada presentada. Al momento de los hechos que motivaron la presente causa, el recurrente se desempeñaba como Ingeniero Gerencial Principal en la Oficina de Combustible de la AEE. Las

funciones de la Oficina de Compra de Combustibles eran las siguientes:

- a. Mantiene los abastos de combustibles de la Autoridad. Genera la solicitud de compra de combustibles, aceites y lubricantes, obtiene las aprobaciones que correspondan y envía la solicitud a la División de Suministros.
- b. Evalúa las licitaciones que le refieren y expone recomendaciones. Administra los contratos de combustibles. Incluye la responsabilidad de asegurar el cumplimiento con los términos contractuales. Recomienda para pago las facturas de los contratos que administra.
- c. Asesora a los oficiales de la Autoridad en lo relacionado con la estrategia de compras de combustibles, estimados de precios y consumo e interpretación de los contratos relacionados.
- d. Interpreta reglamentación estatal o federal que afecta el suministro y calidad del combustible.<sup>7</sup>

El recurrente participó en la planificación y organización de una fiesta de jubilación para celebrar el retiro del ingeniero William R. Clark Martínez, Administrador de la Oficina de Combustible de la AEE. La fiesta se llevó a cabo fuera de horas laborables, a saber, el 9 de mayo de 2014 a las 6:00 pm en el Restaurante Antonio. El recurrente invitó a compañeros de trabajo, empleados jubilados de la AEE, así como a familiares del homenajeado. **El recurrente también invitó a la actividad a representantes de un sinnúmero de compañías relacionadas a la industria del combustible.** Estas son: Saybolt, Peerless, K-Gas, Altol, Castle Oil, TCM, Carlos R. Méndez y Asociados, Puma Energy, Total, CORCO, ESSO, Inspectorate, Mega Fuel, Petrowest, Champion y Vitol, todas relacionadas a la industria del combustible. Las compañías Saybolt, Peerless, Altol, Puma Energy, Total, CORCO, ESSO, Inspectorate, Mega Fuel, Petrowest, Champion y Vitol **sostenían y/o habían sostenido relaciones de negocio con la AEE. A todos los invitados, con excepción de los familiares del jubilado, se les**

---

<sup>7</sup> Estas se establecen en la Sección 1012.5.4 del Manual Administrativo de la AEE, Capítulo 1000-Organización.



**requirió una aportación de \$60.** Las invitaciones para la fiesta de jubilación del señor Clark Martínez fueron cursadas por el recurrente en horas laborales a través de su cuenta de correo electrónico oficial asignada por la AEE.

Como resultado de la cobertura mediática y planteamientos sobre posibles conflictos éticos, la Oficina de la Auditoría Interna de la AEE realizó una investigación de la actividad de jubilación del ingeniero Clark. La referida investigación que condujo la AEE también arrojó la siguiente información. El total de invitados a la actividad fue de 66 personas. La distribución de los invitados a la actividad fue la siguiente: 4 familiares del ingeniero Clark, 27 empleados de la AEE, 7 jubilados de la AEE y **28 suplidores relacionados con la actividad de combustible.**<sup>8</sup> 42 invitados realizaron la aportación de \$60 requerida, estos son: 20 empleados de la AEE, 3 jubilados de la AEE y **19 suplidores.** Del examen de los correos eléctricos cursados por el recurrente no surge que este le hubiera requerido a los suplidores una aportación adicional a los \$60 originalmente solicitados. A la actividad asistieron 38 personas: 14 empleados de la AEE, 4 jubilados de la AEE (tres jubilados y la esposa de uno de ellos), 3 familiares de ingeniero Clark y **17 suplidores.** La aportación de \$60 se utilizó para costear los gastos de comida, bebida, regalo del ingeniero Clark, música y decoración.

**El recurrente aceptó que fue él quien tomó la iniciativa de invitar a los suplidores de combustible a la actividad de jubilación del ingeniero Clark. También reconoció que no les advirtió a los empleados de la AEE que fueron invitados a la actividad que los suplidores de combustible iban a participar de la misma. Además, admitió que el señor César Figueroa de TCM**

---

<sup>8</sup> El término “suplidor, ra” significa “que suple” o “abastecedor, almacenista.” Diccionario de la Real Academia Española, 2018, <http://dle.rae.es/?id=Ym11nvw> (última visita, 27 de noviembre de 2018).

**Energy Corp., uno de los suplidores de la AEE, le depositó los \$60 de la actividad directamente en su cuenta bancaria personal.**

Luego de considerar el informe de la Oficina de Auditoría de la AEE, el 21 de julio de 2015 el señor Luis F. Jiménez Pagán, Administrador de Operaciones de la AEE, llegó a la siguiente conclusión.

“Luego de las entrevistas a los empleados involucrados y de evaluar los documentos sometidos, se determinó que no hay información o datos de los cuales se desprende irregularidad en el proceso. Por ello, no se atribuyen faltas a las reglas de conducta o procedimientos establecidos en la Autoridad.

De la investigación se desprende que el equipo electrónico de la Oficina de Combustibles se utilizó para la invitación que se refirió a los participantes de la actividad. El Manual Administrativo, en su Sección 400- Inciso 490.3 Correo Electrónico (E-Mail) dispone que el uso del sistema de correo electrónico, interno o externo, es para asuntos de índole oficial exclusivamente.

Le exhortamos a continuar con la labor responsable que brinda para dar continuidad a los servicios que ofrece a nuestros usuarios y a utilizar el correo electrónico solo para asuntos oficiales, según se establece en las normas y procedimientos de la empresa”.

Como puede apreciarse, la AEE determinó que, más allá de utilizar la cuenta oficial de correo electrónico indebidamente, el recurrente no incurrió en violación alguna durante el proceso de planificar y organizar la fiesta de despedida del ingeniero Clark. Nos corresponde ahora pasar juicio exclusivamente sobre el comportamiento ético del recurrente, particularmente si se puso en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental al invitar a la actividad a suplidores de la AEE, acción que motivó la querrela de epígrafe. Entendemos que sí. Veamos por qué.

En el presente caso, como bien concluyó la agencia recurrida, la prueba de autos no evidenció un desembolso de fondos públicos para el pago de la fiesta de despedida. Sin embargo, la planificación de este evento conllevó la utilización de equipo, servicios y recursos

de la AEE, tales como las computadoras, el sistema de mensajería electrónica, el servicio telefónico y las horas laborables de los empleados involucrados en la coordinación de la actividad, conducta que provocó que la AEE amonestara al recurrente. Debe notarse que, aunque la AEE promueve que a los empleados que se jubilan se les haga una sencilla ceremonia de despedida, la actividad dedicada al ingeniero Clark fue un evento extraoficial que se celebró fuera de horas laborables. Dicho de otra forma, no fue la módica actividad de jubilación que reglamenta la AEE, en cuyo caso, no podían utilizarse los recursos oficiales de la AEE para planificarla.<sup>9</sup>

La prueba también arrojó que el recurrente requirió una aportación de \$60 a todos los invitados de la fiesta para asumir el costo de la misma, incluyendo a los suplidores de combustible y contratistas de la AEE, utilizando los recursos públicos de la AEE. Según mencionamos, el recurrente, entre otras obligaciones, tenía la función de evaluar licitaciones de combustible y de administrar los contratos de combustible, incluyendo la responsabilidad de asegurarse del cumplimiento con sus términos contractuales. También recomendaba el pago de las facturas de los contratos que administraba.

Consideramos que al solicitar aportaciones monetarias a contratistas y suplidores de la AEE el recurrente puso en tela de juicio el comportamiento ético de dicho organismo y se perfeccionó la conducta antiética vedada. En la medida en que los suplidores dependen del visto bueno del recurrente para la otorgación de contratos de combustible, la solicitud de una aportación económica por parte del recurrente se presta para pensar que la agencia tomó ventaja de su poder para ejercer presión sobre los suplidores en aras

---

<sup>9</sup> De conformidad con el Art. 194.2.2 del Manual Administrativo de la AEE, Capítulo 100-Personal: “[l]a Autoridad promueve que a los empleados que se jubilen se les haga una sencilla y cordial ceremonia de despedida, por lo que se establecen las normas que deben ser observadas en las actividades de jubilación. [...]”

de obtener determinado objetivo. Del mismo modo, el no aportar los \$60 para la actividad podía darles la impresión a los suplidores de combustible que sus relaciones contractuales con la AEE podrían verse afectadas.

Precisamente ello fue lo que ocurrió en *OEG v. Rodríguez*, supra, caso que presenta una controversia análoga a la de autos. En el precitado caso, la Comisión de Servicio Público (CSP), entidad encargada de reglamentar y fiscalizar a las compañías de servicio público, solicitó aportaciones económicas a una empresa que estaba bajo su jurisdicción reglamentaria con el fin de publicar un suplemento informativo de la CSP con motivo de la celebración del 80mo aniversario de dicha agencia. A cambio de la aportación realizada, se les ofrecería a las empresas determinados beneficios de exposición en la convención. Mientras mayor fuera la aportación, mayor el beneficio. Los beneficios consistían en la inclusión de un anuncio de la empresa en el suplemento que se distribuiría, tarjetas de invitaciones a la convención y, los que hiciera la aportación máxima de \$10,000 podrían tener un *booth* en la actividad y su logo tendría mayor prominencia en el suplemento.

El Tribunal Supremo razonó que, tomando en cuenta el amplio poder de reglamentación y fiscalización que la CSP ejercía sobre las empresas bajo su jurisdicción, no aportar la cantidad sugerida podría dar la impresión a dichas empresas que, de no satisfacer la cantidad, sus relaciones con la CSP podrían verse afectadas. Nuestro más alto foro expresó:

“Vemos, pues, que el bienestar de estas compañías depende en gran medida del aval y visto bueno que dicha agencia le otorgue a sus operaciones. Considerando las facultades que tiene la CSP, no cabe duda de que la relación de poder creada entre ésta y las empresas que reglamenta, es tal que estas últimas fácilmente pueden sentirse obligadas a acceder o responder afirmativamente a cualquier reclamo de la primera; ello, con el fin de evitar que su negativa pueda repercutir en alguna determinación de la CSP que le resulte adversa a la operación de su negocio”. *OEG v. Rodríguez*, supra, págs. 126-127.

A la luz de dicho análisis, el Tribunal Supremo resolvió que la solicitud de aportaciones económicas efectuadas por una agencia fiscalizadora a las empresas que reglamenta es, a todas luces, un ejemplo del tipo de conducta que, aun de llevarse a cabo para un fin legítimo, no deja de crear dudas sobre el comportamiento ético de dicho organismo, razón por la cual no se puede permitir. Consecuentemente, dictaminó que la solicitud de aportaciones económicas constituye una práctica contraria a la ética; ello debido a que crea una situación de conflicto de intereses y se presta para que el público pierda la confianza en la integridad, la honestidad e imparcialidad de las instituciones gubernamentales. Concluyó, además, que constituye una práctica que lesiona la imagen y el buen nombre de la agencia administrativa para la cual trabaja el funcionario que incurrió en la misma.

Como vemos, ambos casos son análogos, aunque desde una perspectiva diferente. En uno la agencia solicitó aportaciones económicas a empresas que fiscaliza y reglamenta, mientras que en el otro, la agencia solicitó fondos a empresas con las cuales sostiene y/o ha sostenido vínculos contractuales y que está en posición de otorgarle millonarios contratos. Sin embargo, el fin que se intenta evitar es el mismo, a saber, que la negativa de la empresa a acceder a la solicitud de fondos pueda repercutir en alguna determinación de la agencia que resulte adversa a la empresa. En esencia, lo que se quiere fomentar es el trato imparcial y honesto que las instituciones gubernamentales están llamadas a brindar a personas o empresas bajo su jurisdicción o sobre las cuales ejerce un poder significativo, sin que esté condicionado a que éstas respondan afirmativamente a la solicitud de fondos, aun de llevarse a cabo para un fin legítimo.

También es importante subrayar que, aunque no se demostró que el recurrente se hubiera beneficiado de dicha práctica en su

carácter personal, nos arroja serias dudas sobre su parcialidad y la transparencia de la función gubernamental que un suplidor tuviera acceso directo y realizara su aportación para la actividad directamente en la cuenta personal del recurrente. Con estos principios en mente, coincidimos con la determinación de la agencia recurrida de que el recurrente incurrió en la violación ética imputada al solicitar aportaciones económicas a suplidores con quienes contrata la AEE.

Habiendo aclarado lo anterior, pasamos a considerar el planteamiento de la parte recurrente de que no se constituyó dicha violación debido a que la referida disposición requiere algo más allá de la apariencia de conducta impropia para que se configure la infracción. La parte recurrente tiene razón en cuanto a que nuestro Tribunal Supremo ha reiterado que la mera apariencia de conducta impropia, por sí sola, no puede conllevar automáticamente que se encuentre a un funcionario incurso en una violación ética. Sin embargo, no estamos aquí meramente ante la apariencia de conducta impropia o de un hecho potencial o especulativo. En este caso, es un hecho indubitado que el recurrente solicitó aportaciones económicas para una actividad privada a un suplidor, evidente situación de conflicto de intereses que “se presta para que nuestro Pueblo pierda la confianza en la integridad, la honestidad e imparcialidad de las instituciones gubernamentales.” *OEG v. Rodríguez*, supra, pág. 129. Recalcamos que el empleado público está llamado a observar los más altos niveles de honestidad, rigurosidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones.<sup>10</sup>

Contrario a lo expuesto por el recurrente, lejos de haber descansado en la opinión de la prensa o de la Asamblea Legislativa sobre la actividad en cuestión, a las cuales no le hemos impartido

---

<sup>10</sup> Véase la Exposición de Motivos, Ley Núm. 1-2012.

valor alguno para fines de determinar si se configuró la conducta alegada, somos del criterio que la OEG se basó en la totalidad del expediente administrativo para llegar a su determinación de que se había incurrido en la violación imputada. El Tribunal Supremo ha reiterado que la aplicación e interpretación administrativa de un estatuto por aquellos organismos particularmente encargados de ponerlo en vigor y velar porque sus fines se cumplan, de ordinario merecen gran peso a los tribunales.<sup>11</sup> Así pues, en sintonía con lo anterior y en ausencia de error o de una actuación arbitraria o caprichosa por parte de la agencia recurrida, resolvemos no intervenir con su determinación, la cual merece nuestra deferencia.

Habiendo llegado a la determinación de que la decisión recurrida se sostiene del expediente administrativo, resulta innecesario y superfluo adentrarnos en la discusión del primer señalamiento de error en donde la parte recurrente arguye que “la verdadera motivación de la querrela que nos ocupa es el prejuicio y parcialidad de la OEG en contra del compareciente, según surge de las declaraciones públicas emitidas por su Directora Ejecutiva en los medios radiales.”

#### IV.

Por los fundamentos antes expuestos, confirmamos la *Resolución* recurrida.

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

---

<sup>11</sup> *ARPE v. Ozores Pérez*, 116 DPR 816 (1986); *Tormos & DACO v. F.R. Technology*, 116 DPR 153 (1985); *M&V Orthodontics v. Negdo. Seg. Empleo*, 115 DPR 183 (1984).