

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

OFICINA DEL INSPECTOR
GENERAL DE PUERTO
RICO

Recurrida

v.

SMART OUTDOOR MEDIA,
INC.; NEW WAY MEDIA,
INC.; entidades
representadas por el SR.
JORGE SÁNCHEZ CORE

Recurrente

KLRA202000542

Recurso

Administrativo

procedente de la
Oficina del
Inspector General
de Puerto Rico

Sobre: Aplicación
Ley Núm. 15-2017,
según enmendada;
Objeción de
Producción de
Información en
Etapa Investigativa

Caso Núm.:
2020-ALL-0001

Panel integrado por su presidenta, la Jueza Cintrón Cintrón, el Juez Rodríguez Casillas y el Juez Rivera Torres

Rodríguez Casillas, juez ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de febrero de 2021.

El 16 de diciembre de 2020 Smart Outdoor Media, Inc. y New Way Media, Inc., presentaron ante este Tribunal de Apelaciones un recurso de revisión administrativo en el cual impugnan una *Orden* dictada el 16 de noviembre de 2020 por la Oficina del Inspector General de Puerto Rico.¹ En dicho dictamen, la OIG declaró no haber lugar a una solicitud de desestimación por falta de jurisdicción presentada por los entonces querrelados.

Por su parte, el 21 de enero de 2021 Smart Outdoor y New Way Media presentaron una *Solicitud de paralización ante la agencia recurrida*.² La OIG presentó su escrito en oposición el 27 de enero de 2021.

¹ Notificada al día siguiente.

² En atención a la solicitud de paralización presentada por la parte recurrente, dispusimos mediante Resolución de 25 de enero de 2021 lo siguiente: "[e]l tribunal estará atendiendo la cuestión de jurisdicción en los próximos días, antes de resolver dicha moción de auxilio de jurisdicción".

Examinada la posición de ambas partes, modificamos el dictamen recurrido. Veamos.

-I-

Por tratarse la pugna sobre un asunto jurisdiccional, nos limitaremos a resumir los hechos procesales pertinentes a la controversia.

Para el 12 de junio de 2019 la Administración de Servicios Generales (en adelante, ASG) adjudicó —a favor de Smart Outdoor— la fabricación e instalación de rótulos -interiores y exteriores- y de empapelado de cristal de las facilidades de la Oficina del Inspector General (en adelante, OIG).³

Así, en septiembre de 2019 Smart Outdoor realizó parte de la instalación de rótulos y del empapelado “frosted” en las oficinas de la agencia. También, construyó un rótulo exterior para la OIG el cual no pudo ser instalado por alegados inconvenientes con el casero del edificio.

El 20 de agosto de 2020 la OIG presentó ante sí, la Querrela 2020-QCI-0001 contra Smart Outdoor y New Way Media (en adelante, parte recurrente, recurrentes o querrellados). En dicho proceso administrativo, la OIG les imputó lo siguiente: **(1)** infringir el Plan de Reorganización Núm. 3-2011 relativo al Registro Único de Licitadores; **(2)** infringir el Artículo 3.2 de la Ley Núm. 2-2018, conocida como Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico; **(3)** infringir la Ley Núm. 15-2017, conocida como Ley del Inspector General de Puerto Rico; **(4)** infringir la Ley Núm. 77-1964, conocida como Ley Antimonopolística de Puerto Rico; **(5)** infringir la Ley Núm. 154-2018, conocida como Ley de Reclamaciones Fraudulentas a los Programas, Contratos y Servicios del Gobierno de Puerto Rico; **(6)**

³ El 5 de junio de 2019, la ASG emitió la invitación a mercado abierto número 19-MA-171-OIG para la “Adquisición e Instalación de Rótulos y Empapelados de Cristal en las Facilidades de la Oficina del Inspector General de Puerto Rico”.

violación al Artículo 202 del Código Penal; y **(7)** violación al Artículo 1054 del derogado Código Civil referente al dolo, negligencia o morosidad en el cumplimiento de las obligaciones.⁴

Como remedios, la OIG solicitó lo siguiente: **(1)** que se ordene a Smart Outdoor y a New Way Media construir un nuevo rótulo de identificación de la OIG, sin costo adicional; **(2)** la imposición de multas administrativas hasta \$5,000 por cada infracción imputada; **(3)** que se declare nulo el contrato; **(4)** que se requiera a los querellados la restitución de los fondos públicos desembolsados por la OIG en virtud del referido contrato; **(5)** que se imponga a los querellados el pago de triple del beneficio económico recibido; **(6)** excluir a la parte querellada del Registro Único de Licitadores; **(7)** que se refiera la determinación final al Departamento de Justicia; y **(8)** que se imponga a los querellados las sanciones administrativas adicionales que correspondan en derecho.⁵

El 15 de octubre de 2020 los querellados: Smart Outdoor y New Way Media presentaron ante la OIG una solicitud de desestimación por falta de jurisdicción. Allí, plantearon que dicho foro carecía de jurisdicción para entablar acciones administrativas contra corporaciones privadas que no eran empleados públicos, funcionarios públicos ni entidades gubernamentales, según definidas en su propia ley habilitadora.

Oportunamente, la OIG se opuso a la solicitud de desestimación; a lo cual, los querellados replicaron.

Sometida la controversia, el 16 de noviembre de 2020 el Juez Administrativo de la OIG dictó la *Orden* recurrida. Allí, expresó que la jurisdicción de dicha agencia es amplia en cuanto a los asuntos que tienen que ver con la sana administración pública y las políticas establecidas por el Gobierno. En consecuencia, concluyó que la OIG

⁴ Apéndice 25 del recurso, págs. 137-140.

⁵ *Id.*, págs.141-142.

ostenta jurisdicción para llevar a cabo el proceso administrativo contra los recurrentes toda vez que —la ley habilitadora de la OIG— hace referencia a términos más amplios que no se limitan a funcionarios o empleados públicos, tales como “quienes”, “aquellos” o “personas”.⁶ Así mismo, el Juez Administrativo determinó que la OIG ostenta jurisdicción a tenor con el Artículo 3.5 de la Ley Núm. 2-2018.⁷

Inconformes, el 16 de diciembre de 2020, los recurrentes: Smart Outdoor y New Way Media presentaron el recurso de revisión administrativa que nos ocupa, en el cual alegan que el Juez Administrativo erró:

[a]l determinar que la Oficina del Inspector General de Puerto Rico ostenta jurisdicción adjudicativa sobre personas privadas que no son empleados públicos, funcionarios públicos, entidades gubernamentales ni personas que presten servicios que equivalgan a un puesto regular en el servicio público.

En respuesta, el 23 de diciembre de 2020 compareció la OIG mediante el escrito intitulado *Urgente moción de desestimación por falta de jurisdicción para atender el recurso de revisión*. En síntesis, la OIG afirmó que posee jurisdicción y competencia para fiscalizar y procesar el cumplimiento de las leyes sobre toda persona que atente contra la sana administración de los recursos y bienes públicos; esto, incluyendo a las personas privadas. Así pues, la OIG arguye que este Tribunal carece de jurisdicción para atender el recurso de revisión administrativa por no haberse agotado los remedios administrativos y, en consecuencia, procede su desestimación.

Posteriormente, el 21 de enero de 2021 Smart Outdoor y New Way Media presentaron una *Solicitud de paralización ante la agencia recurrida*.⁸ La OIG presentó su escrito en oposición el 27 de enero de 2021.

⁶ Apéndice 5 del recurso, págs.15-16.

⁷ *Id.*

⁸ En atención a la solicitud de paralización presentada por la parte recurrente, dispusimos mediante Resolución de 25 de enero de 2021 lo siguiente: “[e]l tribunal

-II-

Resumidos los hechos pertinentes al presente caso, examinemos el derecho aplicable.

A. Excepción a la doctrina de agotamiento de remedios administrativos.

Sabido es que la doctrina de agotamiento de remedios administrativos es de aplicación a casos en los que una parte —que instó o tiene instada una acción ante un ente administrativo— recurre ante el foro judicial teniendo aún remedios disponibles ante la agencia.⁹ En otras palabras, esta doctrina de abstención judicial:

[p]resupone la existencia de un procedimiento administrativo que comenzó pero que no finalizó porque la parte concernida recurrió al foro judicial antes de que se completase el procedimiento administrativo referido. Por ello, para que pueda aplicarse la doctrina de agotar remedios y proceda resolverse que la parte concernida no pueda acudir todavía al foro judicial, es menester que exista aún alguna fase del procedimiento administrativo que la parte concernida deba agotar.¹⁰

El objetivo de esta norma es determinar en qué etapa procede la intervención judicial sobre un caso presentado inicialmente ante un foro administrativo.¹¹ La aplicación de esta doctrina logra los siguientes propósitos:

(1) que la agencia concernida, antes de la intervención judicial, pueda desarrollar un historial completo del asunto ante su consideración; (2) que la agencia pueda utilizar el conocimiento especializado de sus funciones para adoptar las medidas correspondientes de conformidad con la política pública formulada por la entidad; y (3) que la agencia pueda aplicar uniformemente sus poderes para poner en vigor las leyes, rectificar oportunamente sus errores o reconsiderar el alcance de sus pronunciamientos.¹²

Como regla general es improcedente preterir el cauce administrativo para acceder a la jurisdicción de los tribunales, dado que *el agotamiento de remedios constituye un requisito*

estará atendiendo la cuestión jurisdicción en los próximos días, antes de resolver dicha moción de auxilio de jurisdicción".

⁹ *Colón Rivera, et al. v. ELA*, 189 DPR 1033, 1058 (2013); *Mun. de Caguas v. AT&T*, 154 DPR 401, 408 (2001).

¹⁰ *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, 155 DPR 906, 918 (2001).

¹¹ *S.L.G. Flores-Jiménez v. Colberg*, 173 DPR 843, 851 (2008); *Mun. de Caguas v. AT&T*, supra, pág. 407.

¹² *Procuradora Paciente v. MCS*, 163 DPR 21, 35 (2004).

jurisdiccional.¹³ Sin embargo, existen ciertas instancias en las que —*por excepción*— se permite eludir el trámite administrativo.¹⁴ La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU) contempla las excepciones a esta doctrina al establecer que:

*[e]l tribunal podrá relevar a un peticionario de tener que agotar alguno o todos los remedios administrativos provistos en el caso de que dicho remedio sea inadecuado, o cuando el requerir su agotamiento resultare en un daño irreparable al promovente y en el balance de intereses no se justifica agotar dichos remedios, o cuando se alegue la violación sustancial de derechos constitucionales, o cuando sea inútil agotar los remedios administrativos por la dilación excesiva en los procedimientos, **o cuando sea un caso claro de falta de jurisdicción de la agencia**, o cuando sea un asunto estrictamente de derecho y es innecesaria la pericia administrativa.*¹⁵

Al interpretar la excepción basada en la clara falta de jurisdicción de la agencia, nuestro Tribunal Supremo ha reiterado que no es necesario que una parte agote el trámite administrativo "*cuando la agencia claramente no tiene jurisdicción y la posposición conlleva un daño irreparable al afectado*".¹⁶ Ello es así toda vez que en el ámbito administrativo —al igual que en el foro judicial— no existe discreción para asumir jurisdicción donde no la hay.¹⁷

En ese sentido, para determinar la jurisdicción de las agencias administrativas para atender un asunto, se deben analizar los poderes otorgados expresamente por la Asamblea Legislativa a través de su ley habilitadora y aquellos que sean indispensables para llevar a cabo las facultades conferidas.¹⁸ De ahí que "*una agencia administrativa no puede asumir jurisdicción sobre situación*

¹³ *Guzmán y otros v. E.L.A.*, 156 DPR 693, 714 (2002); *Asoc. Pesc. Pta. Figueras v. Pto. del Rey*, supra, pág. 917.

¹⁴ *Procuradora Paciente v. MCS*, supra, pág. 36.

¹⁵ Sec. 4.3 de la LPAU, 3 LPRC sec. 9673. Énfasis nuestro. Véase, *Oficina para la Reglamentación de la Industria Lechera v. El Farmer, Inc.*, 2020 TSPR 30, 204 DPR ___ (2020).

¹⁶ *Oficina para la Reglamentación de la Industria Lechera v. El Farmer, Inc.*, supra; *AAA v. UIA*, 199 DPR 638, 659 (2018).

¹⁷ *Depto. Justicia et al. v. Jiménez et. Al.*, 199 DPR 293 (2017); *Pérez López y otros v. CFSE*, 189 DPR 877, 883 (2013).

¹⁸ *ECP Incorporated v. Oficina del Comisionado de Seguros*, 2020 TSPR 112, 205 DPR ___ (2020); *Pérez López y otros v. CFSE*, supra.

alguna que no esté autorizada por ley".¹⁹ De otro modo, en ausencia de delegación legal de autoridad, *"ni la necesidad, ni la utilidad, ni la conveniencia pueden sustituir al estatuto en cuanto a fuente de poder de una agencia administrativa"*.²⁰ Por consiguiente, las entidades administrativas no pueden actuar más allá de los poderes que le fueron concedidos por medio de su ley habilitadora, pues toda actuación administrativa que se exceda de dichos poderes es considerada ultra vires y, consecuentemente, nula.²¹

B. Ley Núm. 15-2017, según enmendada, conocida como Ley del Inspector General de Puerto Rico.²²

Mediante la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, se creó la OIG como ente fiscalizador de las entidades gubernamentales en el uso y manejo de los fondos y la propiedad pública. Ello, con el fin de detectar, erradicar y prevenir el fraude y, consecuentemente, fomentar una sana administración gubernamental.²³ Entre sus múltiples responsabilidades, el Inspector General puede: llevar a cabo estudios, exámenes y evaluaciones necesarias para medir, mejorar y aumentar la efectividad, la eficacia y economía en el funcionamiento de las entidades gubernamentales. Además, tiene la facultad de asesorar a las agencias en el desarrollo de estudios administrativos y evaluaciones existentes en el diseño de procedimientos gerenciales de entidades gubernamentales, con el fin de formular recomendaciones que promuevan la economía. Por tanto, el Inspector General interviene con las entidades públicas en busca de una administración efectiva.²⁴

Cónsono con la exposición de motivos, el Artículo 2 de la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, establece que será política pública del Gobierno de Puerto Rico: **(1)** lograr los más óptimos

¹⁹ *Caribe Comms., Inc. v. P.R.T.Co.*, 157 DPR 203, 225 (2002).

²⁰ *Martínez v. Rosado*, 165 DPR 582, 594 (2005).

²¹ *ECP Incorporated v. Oficina del Comisionado de Seguros*, supra.

²² Ley Núm. 15 de 28 de febrero de 2017, 3 LPRA sec. 8865 et seq.

²³ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 15-2017, según enmendada.

²⁴ *Id.*

niveles de integridad, honestidad y eficiencia *en el servicio público*; **(2)** repudiar y rechazar todo acto, conducta o indicio de corrupción por parte de **funcionarios o empleados públicos**; **(3)** señalar y procesar criminalmente, administrativamente y civilmente a **aquellos** que incurran en actos de esta naturaleza; **(4)** establecer controles, así como tomar acción y las medidas pertinentes para detectar, prevenir y actuar de forma proactiva para evitar actividades de corrupción en **los organismos gubernamentales**; y **(5)** desalentar prácticas de malversación, uso indebido, fraude y manejo ilegal de fondos y propiedad pública.²⁵

De este modo, el Artículo 4 del estatuto establece, en lo pertinente, lo siguiente:

*Se crea la Oficina del Inspector General de Puerto Rico, en adelante la "OIG", cuyos propósitos serán fortalecer los mecanismos de prevención, fiscalización, investigación y auditoría de la gestión gubernamental; realizar auditorías y consultorías **en las entidades gubernamentales** dirigidas a lograr niveles óptimos de economía, eficiencia y efectividad de sus sistemas administrativos y de gestión de riesgos, control y dirección; hacer cumplir y sancionar las infracciones a las leyes, los reglamentos y la normativa adoptada por el Gobierno de Puerto Rico sobre la administración de los recursos y bienes públicos; y alcanzar con mayor grado de seguridad posible, información confiable.*²⁶

Así pues, la OIG ostenta entre sus facultades, deberes y poderes los siguientes:

- a. Realizar la auditoría previa ("pre-audit") en **las entidades gubernamentales** no excluidas, incluyendo, pero sin limitarse a, los procesos de compra y adquisición de bienes y servicios de las entidades cubiertas.
- b. Desarrollar un programa abarcador de auditoría operacional en **las entidades gubernamentales**, incluyendo la utilización de fondos federales y estatales asignados, dirigido a aumentar los niveles de economía, eficiencia y efectividad de los programas, de las actividades o de los proyectos que lleve a cabo la entidad gubernamental, [...].
- c. Realizar auditorías operacionales en **las entidades gubernamentales**, tanto por iniciativa propia, como por solicitud del Gobernador o de la Asamblea Legislativa, para determinar el grado de éxito alcanzado por los programas, proyectos o actividades gubernamentales en el logro de los objetivos fijados; [...].
- d. Requerir a **las entidades gubernamentales** toda información de índole programática, fiscal y gerencial,

²⁵ 8 LPRA sec. 8866. Énfasis nuestro.

²⁶ 8 LPRA sec. 8868. Énfasis nuestro.

- estados financieros y de operaciones, y cualquier otra información que necesite.
- e. Tener acceso a todo expediente, informe, auditoría, documentos, contratos, cuentas, recomendaciones y cualquier otro material disponible en **las entidades gubernamentales** relacionados con los programas, actividades, proyectos y operaciones de las mismas.
 - f. [...]
 - g. Llevar a cabo aquellos estudios, exámenes y evaluaciones que se consideren necesarios para medir, mejorar y aumentar la efectividad, la eficiencia y la economía en el funcionamiento de **las entidades gubernamentales**, así como recomendar la eliminación de disposiciones reglamentarias o reglamentos innecesarios, mejorar el servicio al pueblo y recomendar la eliminación de procedimientos ineficientes e inefectivos.
 - h. Realizar señalamientos, preparar informes con los hallazgos y formular recomendaciones a los jefes de **las entidades gubernamentales**, al Gobernador y a la Asamblea Legislativa, como resultado de las evaluaciones, estudios y exámenes que realicen, incluyendo la necesidad y el progreso de las acciones correctivas a tomarse.
 - i. [...]
 - j. [...]
 - k. Proveer asistencia y asesoramiento a **las entidades gubernamentales** en el desarrollo de estudios administrativos, evaluaciones, en el diseño de sistemas y procedimientos gerenciales y en la implantación de las medidas correctivas adoptadas conjuntamente.
 - l. [...]
 - m. Tomar juramentos, por sí o a través de cualquier funcionario de su Oficina en quien delegue, y solicitar del Tribunal de Primera Instancia, cuando **la persona** se negare, citaciones requiriendo la comparecencia y declaración de testigos, y la presentación de documentos y toda prueba que se relacione con cualquier asunto bajo su jurisdicción que esté evaluando, investigando o estudiando.
 - n. Interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de esta Ley y de los reglamentos adoptados en virtud de ella, emitir las órdenes que sean necesarias y convenientes para cumplir con sus funciones, responsabilidades y deberes, y solicitar del Tribunal de Primera Instancia que obligue al cumplimiento de estas.
 - o. [...]
 - p. [...]
 - q. [...]
 - r. Fiscalizar el cumplimiento de la política pública, las leyes, los reglamentos, así como cualquier otra normativa establecida para garantizar una sana administración pública, **por parte de las entidades gubernamentales y de los servidores públicos**, y sancionar la conducta de quienes no cumplan con lo anterior.
 - s. Mantener información relacionada a los costos de las investigaciones de las entidades no gubernamentales que incurran en conducta impropia y cooperar con las agencias administrativas y judiciales en la recuperación de dichos costos.
 - t. Realizar las investigaciones relacionadas con planteamientos o quejas sobre irregularidades en las operaciones **de las entidades cubiertas y sancionar la conducta de aquellos** que no hayan actuado conforme a la normativa establecida. En ningún caso podrá revelarse la identidad de la(s) persona(s) que sometieron la queja o planteamiento, sin el previo consentimiento de estos. [...]

- u. [...]
- v. [...]
- w. [...]
- x. Requerir de **las entidades gubernamentales y de los empleados públicos** que se capaciten y participen en adiestramientos en materias de auditoría, control y cumplimiento de sana administración pública, y prevención de ineficiencias e irregularidades. La OIG supervisará el cumplimiento y contenido de dicha capacitación.
- y. Resolver las controversias que surjan sobre la aplicación de esta Ley y de la normativa o reglamentos adoptados en virtud de ella.
- z. Establecer y administrar procedimientos para identificar infracciones a la política pública, leyes, reglamentos y normativa adoptada por el Gobierno de Puerto Rico **sobre la administración** de los recursos y bienes públicos, para prevenir infracciones y para tomar u ordenar las **medidas disciplinarias o administrativas**, después de que se le conceda a **las partes** el debido proceso de ley aplicable.²⁷

Por último, el Artículo 3 de la Ley Núm. 15-2017, según enmendada, define los términos “corrupción”, “empleado público”, “entidades gubernamentales” y “funcionario público” de la siguiente manera:

- a) **Corrupción** — significa el mal uso del poder de un **funcionario o empleado público** para conseguir una ventaja ilegítima. Es la práctica consistente en la utilización de las funciones y medios de las organizaciones públicas en provecho, económico o de otra índole, de sus gestores.
- [...]
- d) **Empleado Público** — significa aquellas **personas que ocupan cargos o empleos en el Gobierno de Puerto Rico** que no están investidas de parte de la soberanía del Estado; comprende a **los empleados públicos regulares e irregulares, de confianza o de carrera, los que prestan servicios por contrato que equivalen a un puesto o cargo regular, los de nombramiento transitorio y los que se encuentran en período probatorio.**
- e) **Entidades Gubernamentales** — significa las **agencias, departamentos, oficinas y corporaciones públicas de la Rama Ejecutiva**, se excluyen de este término los municipios, la Universidad de Puerto Rico, el Centro de Recaudación de Impuesto Municipal, la Oficina de Gerencia y Presupuesto, la Oficina de Ética Gubernamental, la Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña y la Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera.
- [...]
- g) **Funcionario Público** — significa **aquellas personas que ocupan cargos o empleos en el Gobierno de Puerto Rico** que están investidos de parte de la soberanía del Estado, por lo que intervienen en la formulación e

²⁷ Artículo 7 de la Ley Núm. 15-2017, según enmendada. 8 LPRA sec. 8871. Énfasis nuestro.

*implantación de la política pública. Incluye, además, empleados nombrados en puestos de confianza.*²⁸

C. Ley Núm. 2-2018, según enmendada, conocida como Código Anticorrupción para el Nuevo Puerto Rico.²⁹

Puerto Rico vive arropado por una tasa considerablemente alta de corrupción, usualmente relacionada al mal uso de fondos públicos.³⁰ La modalidad de corrupción más frecuente en el país es la que se da a través de sobornos entre una empresa privada y un funcionario público.³¹ Así, con la aprobación del Código Anticorrupción se consolidó en un solo estatuto distintas leyes existentes dirigidas a la sana administración pública y a prevenir y erradicar la corrupción.

El Artículo 3.3 de la Ley Núm. 2-2018, según enmendada, dispone que el Código Anticorrupción será aplicable **“a toda persona que en su vínculo con las agencias ejecutivas [...] participe de licitaciones en subastas, le presente cotización, interese perfeccionar contratos con ellas o procure recibir la concesión de cualquier incentivo económico”**.³²

En ese sentido, el Artículo 3.5 del estatuto dispone claramente que las agencias ejecutivas del Gobierno de Puerto Rico poseen facultad de investigación para determinar si algún contratista ha actuado en violación al presente Código de Anticorrupción. En específico, establece lo siguiente:

*Le corresponde a cada agencia ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico velar por el cumplimiento de lo dispuesto en el Código de Ética que aquí se establece. Conforme a tal obligación, **las agencias ejecutivas del Gobierno de Puerto Rico poseen la facultad de llevar a cabo investigaciones para determinar si algún contratista, suplidor o solicitante de incentivos económicos ha actuado en violación al presente Código de Ética. Dicha facultad investigativa será ejercida por cualquier funcionario designado por la agencia a tales fines, según se establezca en la reglamentación que cada agencia apruebe para implementar las disposiciones de esta Ley.***³³

²⁸ 8 LPRA sec. 8867. Énfasis nuestro.

²⁹ Ley Núm. 2 de 4 de enero de 2018, 3 LPRA sec. 1881 *et seq.*

³⁰ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 2-2018, según enmendada.

³¹ *Id.*

³² 3 LPRA sec. 1883b.

³³ 3 LPRA sec. 1883d. Énfasis nuestro.

Cónsono con lo anterior, la investigación deberá ir dirigida a determinar si hubo alguna violación a las obligaciones y responsabilidades éticas que están establecidas en el Artículo 3.2 de la referida Ley Núm. 2-2018.³⁴ Por tal razón, las sanciones y

³⁴ Véase, el Artículo 3.2.-**Obligaciones y Responsabilidades Éticas.**

(a) *Toda persona ofrecerá un trato profesional y respetuoso para con los funcionarios o empleados públicos de las agencias ejecutivas y exigirá lo mismo de estos en todo momento.*

(b) *Toda persona que en su vínculo con las agencias ejecutivas del Gobierno de Puerto Rico participe de licitaciones en subastas, le presente cotizaciones, interese perfeccionar contratos con ellas o procure recibir la concesión de cualquier incentivo económico, tendrá la obligación de divulgar toda la información necesaria para que las agencias ejecutivas puedan evaluar detalladamente las transacciones o solicitudes ante sí y efectuar determinaciones correctas e informadas.*

(c) *Toda persona deberá observar las máximas y los principios de excelencia y honestidad que cobijan a su profesión, además de las normas o cánones éticos de la Asociación o Colegio al cual pertenece y que reglamenta su oficio o profesión, tanto en la relación con sus competidores como con el Gobierno de Puerto Rico y sus empleados o funcionarios. En el caso de personas que no pertenezcan a un Colegio o Asociación, o en el caso de asociaciones y colegios que no posean un canon de ética para sus miembros, deberán observar los principios generales de conducta ética que se consideran razonables en su profesión u oficio.*

(d) *Toda persona que interese hacer negocios con el Gobierno de Puerto Rico cotizará a base de precios justos por sus servicios, considerando la experiencia, la preparación académica y los conocimientos técnicos. En los acuerdos de suministros de bienes, se deberá considerar la calidad de los bienes.*

(e) *Toda persona que interese hacer negocios con el Gobierno se comprometerá a realizar sus trabajos dentro del término pautado, a garantizar la calidad de sus servicios y los bienes que suministra, y a cobrar por sus servicios mediante la presentación de una factura en la que se certifique su corrección, que los servicios fueron prestados en su totalidad o los bienes entregados dentro del tiempo límite establecido, y que no se ha recibido compensación por los mismos. A esos efectos, toda factura para el cobro de bienes o servicios que se presente ante las agencias ejecutivas deberá contener la siguiente certificación:*

“Bajo pena de nulidad absoluta certifico que ningún servidor público de la entidad gubernamental es parte o tiene algún interés en las ganancias o beneficios producto del contrato objeto de esta factura y de ser parte o tener interés en las ganancias o beneficios productos del contrato ha mediado una dispensa previa. La única consideración para suministrar los bienes o servicios objeto del contrato ha sido el pago acordado con el representante autorizado de la entidad gubernamental. El importe de esta factura es justo y correcto. Los trabajos han sido realizados, los productos han sido entregados y los servicios han sido prestados, y no se ha recibido pago por ellos”.

Disponiéndose que los contratistas y proveedores de bienes y servicios del Fondo para Servicios contra Enfermedades Catastróficas Remediabiles, adscrito al Departamento de Salud, estarán exentos de cumplir con la certificación que dispone este inciso.

(f) *Ninguna persona ofrecerá o entregará a servidor público o ex servidor público de las agencias ejecutivas, o miembros de la unidad familiar de estos, con la que interese establecer, o haya establecido, una relación contractual, comercial o financiera, directa o indirectamente, algún regalo, bienes de valor monetario, contribuciones, gratificaciones, favores, servicios, donativos, préstamos, o participación en alguna entidad mercantil o negocio jurídico. En los casos que se refieren a ex servidor público la anterior prohibición se extenderá por un (1) año a partir del cese de sus funciones en la agencia ejecutiva. Esta obligación se extiende a la etapa previa y posterior a la perfección del contrato, negocio o transacción, así como a la duración del mismo.*

(g) *Toda persona colaborará con cualquier investigación que inicie el gobierno sobre transacciones de negocios, otorgación de contratos o concesión de incentivos gubernamentales del cual fue parte o se benefició directa o indirectamente.*

(h) *Ninguna persona intervendrá en asuntos que puedan desembocar en un conflicto de intereses o que tengan apariencia de serlo.*

(i) *Toda persona está obligada a denunciar aquellos actos que estén en violación de este Código, que constituyan actos de corrupción, o se configuren en delitos constitutivos de fraude, soborno, malversación o apropiación ilegal de fondos, y de los que tenga propio y personal conocimiento, que atañen a un*

penalidades que establece el Artículo 3.7 de esta Ley están dirigidas a castigar —administrativa, civil o penal— el incumplimiento de cualesquiera de las disposiciones del mencionado Artículo 3.2. En específico, este Artículo 3.7 dispone:³⁵

El incumplimiento por parte de cualquier persona de cualquiera de las disposiciones del Artículo 3.2 de este Código será causa suficiente para que el Gobierno de Puerto Rico pueda dar por terminado el contrato. Además, el Gobierno, a través del Secretario de Justicia, podrá reclamar indemnización al amparo del Artículo 5.2 de este Código.

Toda persona que viole intencionalmente las prohibiciones y disposiciones establecidas en los incisos (f), (j) (k) (l) (o), y (p) del Artículo 3.2 será culpable de delito grave con pena de reclusión por un fijo de tres (3) años y multa de cinco mil (5,000) dólares. Además, el Tribunal podrá imponer las penas de restitución, prestación de servicios comunitarios, de suspensión o de revocación de licencia, permiso o autorización.

contrato, negocio, o transacción entre el gobierno y un contratista, proveedor de bienes y servicios o participantes de incentivos económicos. Cada agencia establecerá mediante reglamento el procedimiento para recibir y atender cualquier denuncia al amparo de este inciso y para asegurar que los denunciantes estarán protegidos de conformidad con el Título IV de esta Ley.

(j) Ninguna persona podrá entablar gestiones con los Secretarios, Jefes de Agencias, Ejecutivos Municipales, o Directores Ejecutivos de Corporaciones Públicas, conducentes a la concesión indebida de ventajas, privilegios o favores para el beneficio de estos, o de cualquier otra persona, representados por estos. Tampoco se podrán requerir los servicios de terceras personas para los fines antes referidos.

(k) Ninguna persona utilizará la información confidencial, adquirida en el curso o como consecuencia de alguna gestión que le haya sido encomendada mediante contrato por el Gobierno de Puerto Rico, para fines ajenos a la encomienda contratada, ni para obtener, directa o indirectamente, ventaja o beneficio económico para él, para un miembro de su unidad familiar o para cualquier otra persona, negocio o entidad.

(l) Ninguna persona solicitará u obtendrá de un servidor o ex servidor público, información confidencial, con el propósito de obtener, directa o indirectamente, ventaja o beneficio económico para él o para cualquier otra persona natural o jurídica; ni para fines ajenos a la encomienda contratada.

(m) Ninguna persona aceptará o mantendrá relaciones contractuales o de negocio con un servidor público, o miembro de su unidad familiar, que tenga el efecto de menoscabar la independencia de criterio del funcionario o servidor público en el desempeño de sus funciones oficiales. Se le prohíbe a toda persona aceptar o mantener relaciones contractuales o de negocio con un ex servidor público durante un (1) año a partir del momento en que haya dejado de ocupar su cargo, si en el desempeño de sus funciones gubernamentales, dicho ex servidor público participó directamente en transacciones entre las agencias ejecutivas y la persona.

(n) Ninguna persona podrá contratar con las agencias ejecutivas si existe algún conflicto de intereses. Toda persona deberá certificar que no representa intereses particulares en casos o asuntos que impliquen conflicto de intereses, o de política pública, entre la agencia ejecutiva y los intereses particulares que represente.

(o) Ninguna persona podrá solicitar, directa o indirectamente, que un funcionario, servidor o empleado público represente sus intereses privados, realice esfuerzos o ejerza influencia para obtener un contrato, el pago de una reclamación, un permiso, licencia o autorización, o en cualquier otro asunto, transacción o propuesta en la cual dicha persona o su unidad familiar tenga intereses privados, aun cuando se trate de actuaciones oficiales del funcionario, servidor o empleado público dentro del ámbito de su autoridad oficial.

(p) Ninguna persona inducirá a un servidor o ex servidor público, a incumplir las disposiciones de esta Ley. 3 LPRA sec. 1883a.

³⁵ 3 LPRA sec. 1883f.

*La persona así **convicta** quedará inhabilitada para desempeñar cualquier cargo o empleo público, sujeto a lo dispuesto en la Sección 6.8 de la Ley 8-2017, según enmendada, conocida como “Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico”.*

*Las sanciones impuestas por este Título **no excluyen** la imposición de cualquier otra sanción o medida disciplinaria que determine la Asociación o Colegio Profesional al que pertenezca el contratista. Tampoco impide la imposición de sanciones penales por la participación en un acto constitutivo de delito.³⁶*

Así —una vez culmine la investigación administrativa— el Artículo 3.6 de dicha Ley Núm. 2-2018 **ordena** a las las agencias ejecutivas a **notificar** al Secretario de Justicia de toda **orden** o **resolución final** que recaiga por violación al referido Código Anticorrupción.³⁷

Ahora bien —como vimos en el Artículo 3.7 de sanciones y penalidades que antecedió— es a través del Artículo 5.2 de esta Ley que el **Secretario de Justicia** podrá presentar “**acciones civiles ante el Tribunal de Primera Instancia contra toda persona natural o jurídica que haya incurrido en acciones u omisiones negligentes, culposas o ilícitas en menoscabo del erario, con el fin de reclamar que se le adjudique una indemnización monetaria equivalente al triple del daño económico ocasionado al erario mediante dicha conducta**”.³⁸ De igual modo, le corresponde al Secretario de Justicia presentar las acciones criminales —si lo estima necesario— por violación a las disposiciones establecidas en los incisos (f), (j) (k) (l) (o), y (p) del **Artículo 3.2** de esta Ley.

-III-

La controversia ante nuestra consideración es jurisdiccional. Por un lado, Smart Outdoor y New Way Media nos plantean que la OIG carece de jurisdicción sobre éstos —como entidades privadas no gubernamentales— para entablar acciones administrativas. Por

³⁶ Énfasis nuestro.

³⁷ Véase, el Artículo 3.6 -Publicidad- de la Ley Núm. 2-2018. 3 LPRA sec. 1883e.

³⁸ 3 LPRA sec. 1885a. Énfasis nuestro.

el contrario, OIG afirma tener facultad en ley sobre los recurrentes y consecuentemente, es este Foro Apelativo quien carece de jurisdicción para atender el presente recurso de revisión por no haber agotado la parte querellada el trámite administrativo ante la agencia.

Examinada la ley habilitadora de la OIG —Ley Núm. 15-2017, *supra*— así como la Ley Núm. 2-2018, *supra*, bajo las cuales la OIG invocó tener jurisdicción sobre Smart Outdoor y New Way Media, resolvemos que el Juez Administrativo erró al declararse con jurisdicción bajo ambos estatutos, cuando lo correcto es que solo tiene jurisdicción en virtud de la mencionada Ley Núm. 2-2018 de Anticorrupción. Veamos.

A.

Ciertamente, la Ley Núm. 15-2017, *supra*, le confiere a la OIG autoridad para investigar y adjudicar el cumplimiento con la referida ley, reglamentos y cualquier otra normativa que promulgue la agencia para garantizar una sana administración pública. Ahora pues —si bien dicha facultad es amplia— su intervención se limita a los actos dudosos y desleales cometidos por los empleados y funcionarios públicos de las entidades gubernamentales. Actos, particularmente de corrupción gubernamental. Una clara y desapasionada lectura de la exposición de motivos y del texto integral del referido estatuto, nos mueve a concluir que el brazo jurisdiccional de la OIG no se extiende a las entidades privadas no gubernamentales. Sus disposiciones están huérfanas de referencias que apunten a la intromisión de la OIG en la gestión administrativa de las entidades privadas.

En ese sentido, contrario a la determinación del Juez Administrador de la OIG, palabras como “quienes”, “personas” o “aquellos” en el texto de la Ley Núm. 15-2017, *supra*, no implican de por sí la inclusión de las corporaciones privadas bajo la sombrilla

de la OIG. La realidad es que tal vocabulario se traduciría en palabras aisladas sino se analiza tomando en consideración el contexto y el propósito detrás de la promulgación de la ley y la creación de la OIG. Cabe añadir que el legislador —en el Artículo 3 de la mencionada Ley Núm. 15-2017— definió los términos “corrupción”, “empleado público”, “entidades gubernamentales” y “funcionario público”, pero no incluyó definición alguna sobre los términos de “quienes”, “personas” o “aquellos” en el texto de la referida Ley Núm. 15-2017.

Todavía más, recordemos que la OIG es un agente que interviene con las entidades gubernamentales en busca de una administración efectiva. Así, por ejemplo, de una lectura al inciso (c) del Artículo 2 de dicha Ley Núm. 15-2017 sobre declaración de política pública, se desprende con claridad que la palabra “aquellos” es en referencia a los empleados y funcionarios públicos que cometan actos de corrupción, según dispuesto en el inciso (b) de dicho articulado.³⁹ Asimismo, la prohibición de prestación de servicios dispuesta en el Artículo 6 de dicha Ley, aplica a las “personas” catalogadas como empleados o funcionarios públicos. En ese caso, todo ex funcionario o ex empleado público que haya realizado cualquier labor de auditoría en una agencia gubernamental, no podrá prestar servicios en ninguna entidad gubernamental durante los doce (12) meses siguientes a la fecha que dejó de prestar servicios en la OIG.⁴⁰ Advertimos, que el aludido articulado no prohíbe a tales ex empleados o ex funcionarios públicos prestar servicios a entidades privadas, puesto que como bien razona la parte recurrente en su escrito, esta Ley Núm. 15-2017, no facultó a la OIG de jurisdicción para intervenir con entidades privadas no gubernamentales. Análisis que encuentra

³⁹ 3 LPRA sec. 8866.

⁴⁰ 3 LPRA sec. 8870.

apoyo en el Artículo 16 de la discutida Ley Núm. 15-2017 que dispone que: *“los recursos provenientes de las economías que se generen o los fondos que se recuperen a través de las evaluaciones que realice la OIG **en las agencias, departamentos o entidades gubernamentales cubiertas**, revertirán al Fondo General o a la cuenta o fondo de origen de los mismos, al final de cada año fiscal en que los mismos hayan sido economizados o recuperados”*.⁴¹ Vemos pues, que la OIG no descansa en las entidades privadas no gubernamentales para mantener su organización, puesto que evidentemente no tiene jurisdicción sobre éstas.

En virtud de lo anterior —y tras el análisis integral de las responsabilidades y facultades de la OIG— razonamos que el vocabulario al que hace referencia el Juez Administrador en su dictamen, se trata de “aquellas” “personas” denominadas por ley como empleados públicos o funcionarios públicos, “quienes” ocupan cargos o empleos en el Gobierno y que hacen mal uso del poder para conseguir una ventaja ilegítima. En el contexto de esta controversia, ni Smart Outdoor ni New Way Media son funcionarios o empleados públicos de agencias gubernamentales. De modo que —los recurrentes, como entidades privadas no gubernamentales— están exentos de la autoridad enmarcada en dicha Ley Núm. 15-2017.

Por último —y como nota al calce— advertimos que esta Ley Núm. 15-2017 no faculta a la OIG a establecer procedimientos administrativos para dirimir por sí misma y en su beneficio, el cumplimiento o no del contrato adjudicado por la ASG a la parte recurrente, y donde la agencia es parte.⁴²

En definitiva, la OIG no posee jurisdicción sobre Smart Outdoor ni New Way Media al palio de la referida Ley Núm. 15-2017

⁴¹ 3 LPRA sec. 8879.

⁴² La OIG solicitó en la querrela remedios propios de una acción por incumplimiento de contrato, como, por ejemplo: construir e instalar un nuevo rótulo sin costo adicional para la OIG, la nulidad del contrato, y la restitución de las prestaciones. Véase, Apéndice 25 del recurso, pág. 141.

para entablar la querrela en cuestión. La parte recurrente tiene razón.

B.

Superado el análisis jurisdiccional de la Ley Núm. 15-2017, *supra*, analizaremos si, en cambio, la OIG posee jurisdicción sobre la parte recurrente al amparo de la Ley Núm. 2-2018, *supra*. En respuesta, adelantamos que nuestra contestación es la afirmativa. Veamos.

En primer orden, sin duda alguna la Ley Núm. 2-2018 busca, a través de la implantación del Código Anticorrupción, erradicar la corrupción rampante en la Isla. Hacemos eco de la necesidad de fortalecer las medidas de seguridad para prevenir, investigar y procesar los actos de corrupción.

En segundo orden, el Código Anticorrupción aplica no solo a los empleados y funcionarios públicos, sino a toda persona natural y jurídica que interese o que haya perfeccionado un contrato para la prestación de bienes o servicios con una agencia gubernamental, así como las entidades que reciban o interesen recibir algún incentivo económico del Gobierno. En definitiva, el Código Anticorrupción aplica a la parte recurrente.

En ese sentido —y en tercer orden— la mencionada Ley Núm. 2-2018, le confiere **a todas** las agencias del Gobierno la **facultad de realizar investigaciones administrativas** para determinar si algún contratista, suplidor o solicitante de incentivos económicos ha actuado en violación al Código Anticorrupción.

De modo que la **OIG sí tiene facultad en ley para investigar** administrativamente a Smart Outdoor y a New Way Media por cualquier violación al referido Código de Anticorrupción. En consecuencia, la parte recurrente deberá agotar los remedios administrativos.

Reiteramos que en este caso la jurisdicción de la OIG **se limita** a **investigar administrativamente** a los recurrentes por violación a cualesquiera de los incisos del Artículo 3.2 de dicho Código Anticorrupción. En ese sentido, la OIG **deberá** contar con un reglamento que —haya aprobado debidamente— para implementar las disposiciones de esta Ley 2-2018.⁴³ Es decir, este reglamento regirá en **todas** las etapas de dicha investigación administrativa como garantía del debido proceso de ley. En consecuencia, la parte recurrente deberá agotar los remedios administrativos establecidos por la OIG.

En cuarto orden —y una vez culmine la investigación— la OIG emitirá una **orden o resolución final** que **deberá notificar** al Secretario de Justicia, puesto que cualquier acción civil o penal presentadas bajo esta Ley 2-2018, le corresponde al Secretario de Justicia incoarla en el TPI.⁴⁴

En quinto —y último orden— en el presente caso le compete a la OIG asegurarse que la querrela administrativa cumpla con **todos** los parámetros del debido proceso de ley establecidos en el Código de Anticorrupción de dicha Ley Núm. 2-2018. Es decir, que la querrela que da pie a la investigación esté dentro de la jurisdicción de la Ley Núm. 2-2018 y, que la misma se guíe por el reglamento establecido para este proceso.

En fin, no se cometió el error de falta de jurisdicción bajo la referida Ley 2-2018 señalado por la parte recurrente.

⁴³ Véase, el último párrafo del Artículo 3.5 de la Ley Núm. 2-2018. 3 LPRA sec. 1883d.

⁴⁴ En cuanto a la acción civil, dicha Ley Núm. 2-2018 es clara cuando dispone en el Artículo 5.5 que es el Secretario de Justicia el ente que presentará las acciones civiles ante el foro primario contra toda persona natural o jurídica que haya incumplido con las obligaciones y responsabilidades del Código Anticorrupción, con el fin de reclamar que se adjudique como remedio una indemnización monetaria equivalente al triple daño económico ocasionado al erario mediante la conducta vedada.

En cuanto a la acción penal, le corresponde al Secretario de Justicia iniciar la causa criminal en los tribunales contra *“toda persona que **virole** intencionalmente las prohibiciones y disposiciones establecidas en los incisos (f), (j) (k) (l) (o), y (p) del Artículo 3.2 de esta Ley; que, será culpable de delito grave con pena de reclusión por un fijo de tres (3) años y multa de cinco mil (5,000) dólares”*.

Por todo lo antes expresado, concluimos que la OIG posee jurisdicción para entablar una investigación administrativa contra los recurrentes por presuntos actos que —únicamente— contravengan cualesquiera de las disposiciones del Código de Anticorrupción de la referida Ley Núm. 2-2018. Así, la parte recurrente deberá agotar los remedios administrativos. En consecuencia, declaramos NO HA LUGAR la *Solicitud de paralización ante la agencia recurrida*,⁴⁵ presentada por los recurrentes.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, resolvemos modificar la *Orden* dictada el 16 de noviembre de 2020 por el Juez Administrativo de la OIG, para enmarcar la jurisdicción de la presente querrela de investigación —únicamente— en el Código de Anticorrupción de la Ley Núm. 2-2018. Además, declaramos no ha lugar la *Solicitud de paralización ante la agencia recurrida*. En consecuencia, ordenamos la continuación de la investigación administrativa conforme a lo aquí resuelto.

Notifíquese inmediatamente.

Lo acordó y manda el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal.

Lcda. Lilia M. Oquendo Solís
Secretaria del Tribunal de Apelaciones

⁴⁵ Como indicamos, la solicitud de paralización presentada por la parte recurrente, dispusimos en la Resolución de 25 de enero de 2021 que: "[e]l tribunal estará atendiendo la cuestión jurisdicción en los próximos días, antes de resolver dicha moción de auxilio de jurisdicción".