

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
REGIÓN JUDICIAL DE SAN JUAN
PANEL ESPECIAL

OFICINA DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL

Recurrido

V.

JESÚS MUÑIZ CRUZ

Recurrente

KLRA202200251

*Revisión de
Decisión
Administrativa*
procedente de la
Oficina de Ética
Gubernamental

Caso Núm.:
21-26

Sobre:
Violación a los
incisos (k), (l), (m) y
(s) del Artículo 4.2 de
la Ley Orgánica de la
Oficina de Ética
Gubernamental de
Puerto Rico, Ley 1-
2012, según
enmendada

Panel integrado por su presidente; el Juez Rivera Colón, la Juez Lebrón Nieves y el Juez Rodríguez Flores

Lebrón Nieves, Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de octubre de 2022.

El 11 de mayo de 2022, compareció ante este Tribunal de Apelaciones, el señor Jesús Muñiz Cruz (en adelante, señor Muñiz Cruz o parte recurrente), mediante escrito titulado *Recurso de Revisión Judicial de Decisión Administrativa*. Por medio de este, nos solicita que revisemos y revoquemos la *Resolución* emitida por la Oficina de Ética Gubernamental, el 3 de marzo de 2022 y notificada el 4 de marzo de 2022. En virtud de la aludida decisión administrativa, la Oficina de Ética Gubernamental determinó que, el señor Muñiz Cruz incurrió en violación a los incisos (k), (m) y (s) del Art. 4.2 de la Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, según enmendada, 3 LPRA sec. 1854 *et seq.*, y le impuso una multa administrativa de \$5,000.00 por cada infracción para un total de \$15,000.00.

Número Identificador

SEN2022 _____

Adelantamos que, por los fundamentos que exponaremos a continuación, se *confirma* la decisión recurrida.

I

Conforme surge del expediente ante nuestra consideración, el señor Muñiz Cruz fue Ayudante Ejecutivo en el servicio de confianza en la Oficina del Administrador de la Corporación del Fondo del Seguro del Estado (en adelante, Corporación del Fondo) desde el 16 de febrero de 2018 hasta el 6 de julio de 2020. El 17 de diciembre de 2020, la Oficina de Ética Gubernamental (en adelante, la parte recurrida) presentó una *Querrela* en contra del señor Muñiz Cruz. Arguyó que, durante el 11 al 14 de noviembre de 2019, el señor Muñiz Cruz invitó a varios empleados de la Corporación del Fondo a que participaran de una actividad de índole político de servidores públicos para promover la precandidatura a la gobernación por el Partido Nuevo Progresista (PNP) de Pedro R. Pierluisi Urrutia (en adelante, Pierluisi Urrutia). La Oficina de Ética Gubernamental adujo que, el señor Muñiz Cruz promovió la referida actividad mediante llamadas telefónicas y mensajes de texto a empleados de la Corporación del Fondo durante horario laboral y mientras se encontraba ejerciendo las correspondientes funciones de su puesto. Además, argumentó que, el señor Muñiz Cruz había requerido a sus subordinados que comparecieran a dicha actividad.

En la *Querrela*, la Oficina de Ética Gubernamental sostuvo que la parte recurrente fomentó una actividad que promovía los intereses electorales del entonces precandidato a la gobernación por el PNP, Pierluisi Urrutia. Alegó que, al invitar y obligar a participar a los empleados de la Corporación del Fondo, el señor Muñiz Cruz empleó de su tiempo y funciones para promover la participación de la referida actividad política. Aseguró que, dichos actos, pusieron en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental.

Ante ello, le imputó al señor Muñiz Cruz la violación a los incisos (k), (l), (m) y (s) del Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, *infra*.

Por su parte, el 19 de enero de 2021, el señor Muñiz Cruz sometió su *Contestación a Querrela*. La parte recurrente, en esencia, negó las alegaciones en su contra y sostuvo que, no surgía de la *Querrela* hechos constitutivos de infracciones a los incisos (k), (l), (m) y (s) del Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, *infra*. Argumentó que, la acción presentada en su contra era producto de una persecución política de la cual había sido víctima. Afirmó que, conforme a su derecho constitucional, podía emplear su tiempo libre de la forma y manera que mejor entendiera, incluyendo relacionarse con otras personas sin tener que rendir cuentas al respecto. Además, indicó que, gozaba de privacidad y derecho a la intimidad en las comunicaciones mantenidas fuera de horario laborable.

Luego de varios trámites procesales, los días 7 y 9 de junio, y 23 de agosto de 2021, se celebró la vista administrativa en sus méritos. En esta, las partes presentaron prueba documental estipulada y prueba testifical. Evaluadas las posturas de las partes, aquilatada la prueba presentada y la totalidad del expediente administrativo, el 3 de marzo de 2022, notificada al siguiente día, la Oficina de Ética Gubernamental emitió la *Resolución* cuya revisión nos ocupa. En la *Resolución* adoptó en su totalidad el *Informe*¹ sometido por la Oficial Examinadora, donde se formularon las siguientes determinaciones de hechos:

1. Desde el 16 de febrero de 2018 hasta el 6 de julio de 2020, el querrellado ocupó el puesto de confianza de Ayudante Ejecutivo en la *Oficina del Administrador* de la Corporación, por lo que era un servidor público.
2. Durante el mencionado periodo, los empleados de confianza de la Corporación eran considerados como personal exento y tenían que cumplir con una jornada mínima de 7.5 horas diarias. Estos

¹ Véase, Apéndice VI del recurso, págs. 32-42.

empleados tenían una hora de entrada, mas no tenían hora de salida.

3. El horario de trabajo en la Corporación era de 8:00 a.m. a 4:30 p.m. No obstante, los empleados de confianza trabajaban mucho más tiempo de esa jornada laboral.
4. El puesto de Ayudante Ejecutivo que ocupó el querellado es un puesto alto dentro de la gerencia en el servicio de confianza de la CFSE.
5. Durante el tiempo en que el querellado ocupó dicho puesto, éste era considerado como “la mano derecha” del entonces Administrador, Jesús M. Rodríguez Rosa (Rodríguez Rosa).
6. Por la naturaleza de sus funciones como Ayudante Ejecutivo, el querellado entraba y salía constantemente de su área de trabajo y tenía que desplazarse a través de las oficinas regionales de la CFSE. Además, el entonces Administrador Rodríguez Rosa delegó en éste tareas de supervisión.
7. El querellado podía dar instrucciones al resto del equipo de confianza de la Corporación, incluyendo a la Subadministradora. El querellado utilizaba su teléfono celular privado para dar dichas instrucciones y para otros asuntos relacionados al trabajo.
8. Como Ayudante Ejecutivo, el querellado tenía que cumplir con la jornada mínima de 7.5 horas diarias, al igual que el resto de los empleados de confianza.
9. En la mayoría de las ocasiones, el querellado dedicaba 8 horas diarias a sus funciones en la CFSE.
10. El 14 de marzo de 2018, el entonces Administrador Rodríguez Rosa emitió una directriz en la que dispuso que, a partir del 15 de marzo de 2018, el querellado sólo tenía que registrar su asistencia en la Corporación una vez al día en el *Sistema de Asistencia Kronos*.
11. Generalmente, el querellado registraba su asistencia cuando iniciaba su jornada laboral o cuando concluía la misma.
12. Para el periodo de 1 de octubre al 31 de diciembre de 2019, el querellado registró sus asistencias en la CFSE, en el sistema de asistencias Kronos, una vez al día.
13. El 13 de noviembre de 2019, el querellado registró su asistencia a las 4:31 p.m. y el 15 de noviembre de 2019 registró su asistencia a las 4:29 p.m.

14. El querellado no tenía establecida una hora fija para tomar su periodo de almuerzo.
15. El miércoles, 13 de noviembre de 2019, durante horas laborables de la CFSE, el querellado envió un mensaje de texto al teléfono celular privado de la Sra. Johana Roque Tañón, entonces Directora Ejecutiva Regional de Humacao de la CFSE. En esos momentos, la señora Roque Tañón se encontraba trabajando. En dicho mensaje, el querellado convocó a la señora Roque a que participara de una actividad político partidista dirigida a los servidores públicos, en la que estaría presente el entonces precandidato a la gobernación, Pierluisi Urrutia. La actividad estaba pautada para el 15 de noviembre de 2019, entre 5:00 p.m. a 5:30 p.m., en el Edificio ILA, ubicado en la Ave. Kennedy en el Municipio de San Juan. Además, el querellado le solicitó a la señora Roque Tañón que convocara a otros empleados a la actividad para que asistieran con ella.
16. El 13 de noviembre de 2019, a la 1:11 p.m., el querellado envió un mensaje de texto, a través de la aplicación *Telegram*, al celular privado del Sr. Joel Chévere Santos, Oficial de Seguros de la CFSE, quien se encontraba trabajando. Dicho mensaje leía como sigue: “Joel, este viernes[,] 15 de noviembre de 2019, en la ILA a las 5:00pm. Gracias”. El señor Chévere Santos contestó el mensaje indicando “Ok” “Estaré en la actividad”. La actividad era una de servidores públicos con el precandidato a la gobernación, Pierluisi Urrutia.
17. El 13 de noviembre de 2019, durante horas laborables de la CFSE, el querellado se comunicó, mediante llamada telefónica, al teléfono celular personal de la Sra. Maricarmen Rivera Vera, Directora Ejecutiva Regional de Ponce de la CFSE, quien se encontraba trabajando en esos momentos en su oficina. En dicha llamada, el querellado le indicó a la señora Rivera Vera que la estaba convocando a una actividad de servidores públicos con Pierluisi Urrutia, a llevarse a cabo el 15 de noviembre de 2019 en el Edificio ILA. Indicó que su comparecencia era compulsoria y que al llegar debía de firmar una lista de asistencia. Además[,] le indicó que llevara otros compañeros de trabajo de la región de Ponce. La actividad estaba relacionada con la candidatura de Pierluisi Urrutia como gobernador y se esperaba que éste fuera a la actividad. La señora Rivera Vera se sintió ansiosa e intimidada como resultado de la llamada del querellado.
18. El 13 de noviembre de 2019, a las 4:18 p.m., el querellado envió un mensaje de texto al teléfono celular privado de la Sra. Yaritza Ortiz Cotto, entonces Secretaria Confidencial III de la CFSE, quien se encontraba trabajando en esos momentos. Dicho mensaje leía como sigue:

“Yaritzza, este viernes[,] 15 de noviembre de 2019, en la ILA a las 5:00pm. Gracias”. La actividad era con el entonces precandidato a la gobernación, Pierluisi Urrutia.

19. El viernes, 15 de noviembre de 2019, cuando la señora Roque Tañón estaba por concluir su jornada laboral, recibió una llamada del querellado. El propósito de la llamada fue para recordarle la actividad política relacionada con Pierluisi Urrutia a llevarse a cabo esa tarde en el Edificio ILA.
20. El 15 de noviembre de 2019, mientras se encontraba laborando en horas de la tarde, el señor Chévere Santos se encontró con el querellado en uno de los pasillos del piso 7 de la CFSE. Durante ese encuentro, el querellado le recordó al señor Chévere Santos que debía de participar de la actividad política de esa tarde, relacionada con Pierluisi Urrutia.
21. A las 5:30 p.m. del 15 de noviembre de 2019, se llevó a cabo una actividad política de servidores públicos en el Edificio ILA, ubicado en la Avenida Kennedy en el Municipio de San Juan. En la actividad, que estaba dirigida a los servidores públicos, participó y se dirigió a los presentes Pierluisi Urrutia, quien para ese momento era precandidato a la gobernación por el PNP. Dicha actividad era con el propósito de promocionar a Pierluisi Urrutia como candidato a la gobernación por el PNP.
22. A la actividad del 15 de noviembre de 2019, acudió la señora Roque Tañón, el señor Chévere Santos, la señora Rivera Vera y la señora Ortiz Cotto, luego de haber sido convocados por el querellado. Allí firmaron una hoja donde registraron su asistencia. En el caso de la señora Rivera Vera, ésta tuvo que firmar dos listas de asistencia, una de las cuales se encontraba en poder del querellado.
23. Los empleados Roque Tañón, Chévere Santos y Rivera Vera se sintieron obligados a asistir a la actividad, ya que se les estaría tomando la asistencia.
24. La señora Roque Tañón se sintió coaccionada a asistir a la actividad, ya que, de ausentarse, temía que se tomaran represalias en su contra y fuera removida de su puesto de confianza en la CFSE.
25. Para el momento en que el querellado convocó al señor Chévere Santos a la actividad, éste se encontraba en el proceso de recibir un puesto de confianza en la Corporación. A esos efectos, el señor Chévere Santos pensó que, de no asistir a la actividad, corría el riesgo de perder el nombramiento.

26. El 6 de julio de 2020, el querellado fue reinstalado a su puesto como Subdirector Ejecutivo Regional en la CFSE.²

Asimismo, mediante la referida *Resolución*, la Oficina de Ética Gubernamental determinó que, la parte recurrida incurrió en violación a los incisos (k), (m) y (s) del Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, *infra*. Cónsono con la anterior determinación, le impuso al señor Muñiz Cruz una multa administrativa de \$5,000.00 por cada infracción, para un total de \$15,000.00. Por otro lado, desestimó y archivó la imputación de violación al inciso (l) de la Ley Núm. 1-2012, *infra*.

En desacuerdo con la determinación de la Oficina de Ética Gubernamental, el 29 de marzo de 2022, el señor Muñiz Cruz sometió una *Moción Solicitando Reconsideración*. Argumentó que, la prueba presentada carecía de los elementos mínimos para que lo encontraran incurso en la violación de los citados incisos del Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, *infra*. Indicó, además que, en la alternativa, no procedía el imputado inciso (k) del citado artículo, toda vez que el inciso (m) contenía una prohibición específica dirigida al tipo de acusación político partidista que se aducía fue desplegada por la parte recurrente. Solicitó que se redujera la sanción impuesta por ser exagerada, injusta, irrazonable y por constituir en una penalización múltiple por las mismas violaciones.

El 8 de abril de 2022, notificada el 11 del mismo mes y año, la Oficina de Ética Gubernamental emitió una *Resolución en Reconsideración* mediante la cual denegó la *Moción Solicitando Reconsideración* presentada por la parte recurrente.

Inconforme con lo resuelto, el 11 de mayo de 2022, la parte recurrente compareció a este foro apelativo mediante el presente

² Véase, Apéndice VI del recurso, págs. 34-36. (Citas omitidas).

recurso de revisión administrativa y le imputó a la Oficina de Ética Gubernamental haber cometido los siguientes errores:

PRIMER ERROR: ERRÓ EL FORO ADMINISTRATIVO EN SU APRECIACIÓN DE LA PRUEBA DOCUMENTAL Y LA PRUEBA TESTIFICAL PRESENTADA POR LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL (OEG), AL SER INSUFICIENTE PARA SOSTENER LAS ALEGACIONES PRESENTADAS EN EL PRESENTE CASO.

SEGUNDO ERROR: ERRÓ EL FORO ADMINISTRATIVO AL PERMITIR LA PRESENTACIÓN DE PRUEBA Y EVALUAR DESDE LA PERSPECTIVA SUBJETIVA DE LOS TESTIGOS SI LA CONDUCTA IMPUTADA AL QUERELLADO CONSTITUYE UNA INFRACCIÓN AL INCISO (S) DEL ART. 4.2 DE LA LEY 1-201[2].

TERCER ERROR: ERRÓ EL FORO ADMINISTRATIVO AL NO APLICAR EL PRINCIPIO DE LA LEY ESPECIAL Y NO ORDENAR EL ARCHIVO DE LA DESESTIMACIÓN Y ARCHIVO DE LA IMPUTACIÓN DE VIOLACIÓN AL INCISO (K) DEL ARTÍCULO 4.[2] DE LA LEY 1-201[2], POR ESTAR LA MODALIDAD IMPUTADA COMPRENDIDA DENTRO DE LA CONDUCTA IMPUTADA EN EL INCISO (M) DEL ARTÍCULO 4.2 DE LA LEY 1-201[2].

CUARTO ERROR: ERRÓ EL FORO ADMINISTRATIVO AL IMPONER LA MULTA DE \$15,000.00 POR SER EXAGERADA, INJUSTA E IRRAZONABLE Y CONSTITUIR UNA PENALIZACIÓN MÚLTIPLE POR LAS MISMAS VIOLACIONES.

Luego de varias incidencias procesales, incluyendo la presentación y estipulación de las partes de la transcripción de la prueba oral, el 12 de septiembre de 2022, la parte recurrida presentó el *Alegato en Oposición al Recurso de Revisión Judicial de Decisión Administrativa*.

Con el beneficio de la comparecencia de ambas partes y la transcripción de la prueba oral, procedemos a resolver.

II

A. Estándar de Revisión Judicial de Determinaciones Administrativas

Según es sabido, los tribunales apelativos debemos otorgar amplia deferencia a las decisiones emitidas por las agencias administrativas, puesto que, estas cuentan con vasta experiencia y pericia para atender aquellos asuntos que se les han sido delegados

por la Asamblea Legislativa.³ Es por ello, que, tales determinaciones suponen una presunción de legalidad y corrección, que a los tribunales nos corresponde respetar, mientras la parte que las impugne no presente prueba suficiente para derrotarlas.⁴ No obstante, tal norma no es absoluta, es por lo que, nuestro Máximo Foro ha enfatizado que no podemos imprimirle un sello de corrección, so pretexto de deferencia a las determinaciones administrativas que sean irrazonables, ilegales o contrarias a derecho.

En *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 628 (2016), nuestro Tribunal Supremo resumió las normas básicas en torno al alcance de la revisión judicial de la forma siguiente:

[L]os tribunales deben deferencia a las decisiones de una agencia administrativa, pero ésta cederá cuando: (1) la determinación administrativa no está basada en evidencia sustancial; (2) el ente administrativo erró en la aplicación o interpretación de las leyes o reglamentos que se le ha encomendado administrar; (3) el organismo administrativo actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, realizando determinaciones carentes de una base racional, o (4) la actuación administrativa lesionó derechos constitucionales fundamentales. Es importante destacar que **si el tribunal no se encuentra frente a alguna de esas situaciones, aunque exista más de una interpretación razonable de los hechos, procede que se valide la interpretación que realizó la agencia administrativa recurrida.**⁵

El criterio rector bajo el cual los tribunales deben revisar las decisiones administrativas es el criterio de razonabilidad.⁶ Bajo este criterio, se limita la revisión judicial a dirimir si la agencia actuó de

³ *OEG v. Martínez Giraud*, 2022 TSPR 93, 210 DPR ____ (2022); *Super Asphalt v. AFI y otros*, 206 DPR 803, 819 (2021); *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, 202 DPR 117, 126 (2019); *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 35 (2018); *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626 (2016); *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010).

⁴ *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 216 (2012).

⁵ *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 628. (Énfasis nuestro). Véase, además, *Super Asphalt v. AFI y otros*, supra, págs. 819-820.

⁶ *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Super Asphalt v. AFI y otros*, supra, pág. 820; *Graciani Rodríguez v. Garaje Isla Verde*, supra, pág. 127; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 626.

forma arbitraria o ilegal, o de manera tan irrazonable que su actuación constituya un abuso de discreción.⁷

Bajo este supuesto, la Sec. 4.5 de la Ley Núm. 38 del 30 de junio de 2017, 3 LPRA sec. 9675, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), “estableció el marco de revisión judicial de las determinaciones de las agencias administrativas”.⁸ La intervención del tribunal se limita a tres áreas, a saber: (1) si el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) si las determinaciones de hecho que realizó la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo visto en su totalidad, y (3) si las conclusiones de derecho del ente administrativo fueron correctas.⁹ Nuestro Máximo Foro, ha expresado que, esta intervención “debe ocurrir cuando la decisión administrativa no se fundamente en evidencia sustancial o cuando la agencia se equivoque en la aplicación de la ley”.¹⁰ Siendo así, aquellas determinaciones de hechos formuladas por el ente administrativo deberán sostenerse cuando estén basadas en evidencia sustancial que surja del expediente administrativo considerado en su totalidad.¹¹

Por otro lado, las determinaciones de derecho pueden ser revisadas en su totalidad.¹² No obstante, los tribunales deberán darles peso y deferencia a las interpretaciones que la agencia realice de aquellas leyes particulares que administra.¹³ El Tribunal Supremo ha dispuesto que, la deferencia que le deben los tribunales

⁷ *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, pág. 36; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, supra, pág. 216.

⁸ *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, pág. 35.

⁹ *Íd.*, págs. 35-36; *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, págs. 626-627; *Nobbe v. Jta. Directores*, supra, pág. 217; Sec. 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675.

¹⁰ *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, supra, pág. 36.

¹¹ *Íd.*; *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Super Asphalt v. AFI y otros*, supra, pág. 819-820.

¹² *Íd.*, pág. 36; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 627; Sec. 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675.

¹³ *Íd.*

a la interpretación que haga el ente administrativo sobre aquellas leyes y reglamentos que le corresponde poner en vigor, cede si la agencia: “(1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales”.¹⁴ Finalmente, nuestra más Alta Curia ha expresado que, conforme lo anterior, el criterio administrativo no podrá prevalecer en aquellas instancias donde la interpretación estatutaria realizada por una agencia provoque un resultado incompatible o contrario al propósito para el cual fue aprobada la legislación y la política pública que promueve. Así, “la deferencia judicial al *expertise* administrativo, concedido cuando las agencias interpretan la ley, tiene que ceder ante actuaciones que resulten irrazonables, ilegales o que conduzcan a la comisión de una injusticia”.¹⁵

Por otra parte, respecto a la revisión de la facultad administrativa para imponer sanciones, nuestra Máxima Curia expresó en *Comisionado de Seguros v. PRIA*, 168 DPR 659, 667-668 (2006), lo siguiente:

[. . .]. En estos casos, la revisión judicial no será para determinar si la sanción impuesta guarda proporción con la conducta por la cual se impone la sanción ni para determinar si la sanción es demasiado fuerte. Esta evaluación le corresponde a la propia agencia, que por su experiencia especializada es quien está en mejor posición para conocer los efectos de una violación a los intereses protegidos. De esa forma se asegura también cierto grado de uniformidad y coherencia en la imposición de sanciones. La revisión judicial, por lo tanto, se limitará a evitar que las agencias actúen en forma ilegal, arbitraria, en exceso de lo permitido por ley o en ausencia de evidencia sustancial que justifique la medida impuesta; en otras palabras, a evitar que éstas actúen movidas por el capricho o en abuso de su discreción.¹⁶

¹⁴ *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, págs. 627-628; *OEG v. Martínez Giraud*, supra.

¹⁵ *OEG v. Martínez Giraud*, supra, pág. 11.

¹⁶ (Citas omitidas).

B. Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico

La Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1 de 3 de enero de 2012, según enmendada, 3 LPRA sec. 1854 *et seq.* (en adelante, Ley Núm. 1-2012), fue creada con el objetivo principal de renovar y reafirmar la función preventiva y fiscalizadora de la Oficina de Ética Gubernamental.¹⁷ Según se ha dispuesto, uno de los propósitos principales para la creación de la Ley Núm. 1-2012, fue promover y preservar la integridad de los servidores públicos y de las instituciones del gobierno.¹⁸ La Oficina de Ética Gubernamental, “fiscaliza, mediante los mecanismos y los recursos que la ley le provee, la conducta de los servidores públicos y penaliza a todos aquellos que transgreden la normativa ética que integra los valores en el servicio público”.¹⁹ Dentro de su función preventiva, busca atacar y prevenir la corrupción del Gobierno, la conducta ilegal de los empleados públicos, los conflictos de intereses, el abuso de poder y el ejercicio de influencias indebidas.²⁰

En lo pertinente, el Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, *supra*, dispone lo siguiente respecto a las prohibiciones éticas sobre los servidores públicos:

Artículo 4.2 - Prohibiciones éticas de carácter general.

[. . .]

(k) Un servidor público no puede, mientras se encuentra en funciones de su trabajo, dirigir o fomentar actividades que, directa o indirectamente, promuevan los intereses electorales de cualquier partido o candidato político.

[. . .]

(m) Un servidor público no puede, mientras se encuentra en funciones de su trabajo, exigir o solicitar a los demás servidores públicos, que hagan

¹⁷ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 1-2012, *supra*, pág. 2.

¹⁸ *OEG v. Martínez Giraud*, *supra*; *O.E.G. v. Rodríguez*, 159 DPR 98, 122 (2003).

¹⁹ Exposición de Motivos de la Ley Núm. 1-2012, *supra*, pág. 2; Véase, *Pueblo v. Arlequín Vélez*, 204 DPR 117, 154 (2020).

²⁰ *O.E.G. v. Rodríguez*, *supra*, págs. 122-123.

contribuciones económicas o que empleen de su tiempo para realizar o participar en una actividad política.

[. . .]

(s) Un servidor público no puede llevar a cabo una acción que ponga en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental.²¹

La Ley Núm. 1-2012, *supra*, define “servidor público” como aquella “[p]ersona en el Gobierno que interviene en la formulación e implantación de la política pública o no, aunque desempeñe su encomienda permanente o temporalmente, con o sin remuneración”.²² Por otro lado, el término “actividad política” ha sido definido como un “[a]contecimiento en el que una o más personas promueven, a favor o en contra, una determinada candidatura, partido político o asunto que será considerado por el electorado”.²³ El término “candidato” se define como “[p]ersona que anuncia públicamente su intención de aspirar a un cargo público electivo o que, sin ser candidato de un partido político, anuncie públicamente su intención de aspirar a un cargo o figure en una papeleta electoral”.²⁴ Por su parte, el término “intereses electorales” ha sido definido como “[l]a plataforma, la agenda, el ideal, las fórmulas o las tendencias de un partido político o de un candidato”.²⁵ Por último, el término “partido político” se define como “[l]os grupos, entidades u organizaciones regidos por la Ley Electoral de Puerto Rico, según enmendada o cualquier ley que la sustituya”.²⁶

La Oficina de Ética Gubernamental está facultada para imponer sanciones a aquellos servidores públicos que actúen de forma que contravenga lo dispuesto por la Ley Núm. 1-2012,

²¹ Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA sec. 1857a (k)(m)(s).

²² Art. 1.2(gg) de la Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA sec. 1854(gg); *OEG v. Martínez Giraud*, *supra*, pág. 12.

²³ Art. 1.2(b) de la Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA sec. 1854(b).

²⁴ Art. 1.2(j) de la Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA sec. 1854(j).

²⁵ Art. 1.2(v) de la Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA sec. 1854(v).

²⁶ Art. 1.2(z) de la Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA sec. 1854(z).

supra.²⁷ A esos efectos, respecto a las sanciones y penalidades en la acción administrativa, el Art. 4.7(c) dispone que, quien viole lo dispuesto en el Art. 4.2 podrá ser castigado por la Dirección Ejecutiva con una multa administrativa que no excederá de veinte mil dólares (\$20,000.00) por cada violación.²⁸ Dispone además que, en los casos que aplique, como medida administrativa se podrá ordenar la restitución.²⁹

Esbozada la norma jurídica, procedemos a aplicarla al recurso ante nuestra consideración.

III

En su *primer señalamiento* de error, la parte recurrente sostiene que, la Oficina de Ética Gubernamental incidió en su apreciación de la prueba documental y testifical presentada por la parte recurrida, al ser insuficiente para sostener las alegaciones esbozadas en el pleito incoado. A su vez, en su *segundo señalamiento*, arguye que, el foro administrativo recurrido erró al permitir la presentación de prueba y evaluar desde la perspectiva subjetiva de los testigos si la conducta imputada a la parte recurrente constituye una infracción al inciso (s) del Art. 4.2 de la Ley 1-2012, *supra*. Procedemos a discutir simultáneamente los errores antes mencionados por estar íntimamente relacionados. Luego de un examen del expediente administrativo en su totalidad, incluyendo la prueba documental, así como las transcripciones de los testimonios que nos conciernen, concluimos que no le asiste la razón. Veamos.

En el caso de autos no existe controversia en cuanto a que el señor Muñoz Cruz –funcionario público de confianza– envió mensajes de textos y realizó llamadas telefónicas a empleados de la

²⁷ *OEG v. Martínez Giraud*, *supra*, pág. 12.

²⁸ Art. 4.7(c) de la Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA sec. 1857f (c).

²⁹ *Íd.*

Corporación del Fondo para promover una actividad política, relacionada a la precandidatura a la gobernación de Pierluisi Urrutia, celebrada el 15 de noviembre de 2019, entre 5:00 p.m. a 5:30 p.m., en el Edificio ILA en San Juan. Dicho suceso no solo está fundamentado por la prueba documental que obra en el expediente administrativo y los testimonios vertidos en la vista administrativa, sino que también el aquí recurrente admitió haber enviado mensajes de texto a los empleados de la Corporación del Fondo.³⁰ En específico, la parte recurrente expresó lo siguiente:

P Gracias. Con relación, y viniendo a la razón de por qué estamos aquí, usted como querellado. ¿Conoce usted la querrela contra usted [que] se está ventilando?

R La conozco.

P ¿Qué, si algo, tiene que decir al respecto?

R Bueno, tengo que establecer que **sí[,] yo envié algunos textos a unos empleados**. No obstante, fueron textos enviados no en tiempo de trabajo, fuera de tiempo de trabajo. Yo tenía en ese momento un horario de trabajo irregular.³¹

Ahora bien, según señalado por el propio recurrente, existía controversia sobre si los mensajes enviados por este a sus compañeros de trabajo fueron en horario laborable. Sobre este particular, las partes presentaron prueba documental y testifical dirigida a determinar si, en efecto, se cometieron las actuaciones prohibidas por el Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, *supra*.

Entre la prueba documental presentada por la parte recurrente, se encuentra el Exhibit 4 titulado *Normas sobre Jornada de Trabajo y Registro de Asistencia Aplicables al Personal en el Servicio de Confianza*. En lo pertinente, el documento dispone que el registro de asistencia para el personal en el servicio de confianza se rige por lo siguiente:

³⁰ Véase, Apéndice IV del recurso, pág. 20.

³¹ Véase, *Transcripción Enmendada de la Vista del 23 de agosto de 2021*, págs. 46-47. (Énfasis nuestro).

NORMAS SOBRE JORNADA DE TRABAJO Y REGISTRO DE ASISTENCIA APLICABLES AL PERSONAL EN EL SERVICIO DE CONFIANZA

La Norma y Procedimiento para la Solicitud, Emisión y Uso de Tarjeta de Identificación y Registro de Asistencia de la Corporación, número 20-03-30, se adoptó para establecer las normas de asistencia para todos los empleados de la Corporación quienes registran su asistencia en los terminales relojes biométricos, dentro del horario y turno de trabajo establecido. En su Artículo IV A. 2, en el caso de los empleados en el servicio de confianza el (la) Administrador(a) determinará las veces y la forma en que registrarán la asistencia. A tales fines se adopta[n] las siguientes normas que regirán en el registro de asistencia para los empleados en el servicio de confianza:

1. Para fines de jornada de trabajo y registro de asistencia, por la naturaleza de sus funciones, los empleados en el Servicio de Confianza en la CFSE, serán considerados como exentos de las disposiciones de la Ley Federal de Normas Razonables del Trabajo, Título 29, parte 541 “Code of Federal Regulation”.
2. La jornada **semanal** de trabajo regular para los empleados en el servicio de confianza será como mínimo de treinta y siete y media (37.5) horas.
3. La jornada **diaria** de los empleados en el servicio de confianza será como mínimo de 7.5 horas.
4. Los empleados en el servicio de confianza registrarán su asistencia dos veces al día, al iniciar sus labores y al terminar la jornada de trabajo. De necesitar ausentarse de sus funciones completarán el Formulario CFSE-04-030, - Autorización de Salidas y Cambios en el Registro de Asistencia- y harán constar en dicho documento el tipo de licencia que solicitan y el horario en que comenzarán [a] hacer uso del mismo.³²

Si bien las normas de asistencia precitadas requieren que los empleados de confianza registren su asistencia dos (2) veces al día, en el caso de autos, quedó estipulado que la parte recurrente registraba su asistencia una (1) vez al día, por autorización del administrador de la Corporación del Fondo, Jesús M. Rodríguez Rosa.³³ Ello, a su vez, significaba que el señor Muñiz Cruz no tenía

³² Véase, Apéndice V del recurso, pág. 25.

³³ *Íd.*, pág. 21. Véase, además, *Transcripción Enmendada de la Vista del 7 de junio de 2021*, págs. 13-14; *Transcripción Enmendada de la Vista del 9 de junio de 2021*, págs. 23-24; *Transcripción Enmendada de la Vista del 23 de agosto de 2021*, págs. 48-49.

horario fijo de entrada, salida y almuerzo. Sobre este particular, la parte recurrente testificó lo siguiente:

P ¿Y cuándo era su momento, si tenía preferencia, su momento de ponchar?

R **Yo lo registraba, prácticamente, siempre cuando llegaba a la Corporación.**

P Unjú

R **O cuando salía. No era algo que fuera exacto siempre.** [. . .].³⁴

[. . .]

P ¿Una sola vez el ponche?

R Ese ponche no significa que esté en ese tiempo trabajando, significa que lo requiere. O sea, ese ponche lo podía hacer a las 7:00 de la mañana, lo podía hacer a las 9:00 de la mañana, lo podía hacer a las 10:00 de la noche. O sea, no había... Cuando iba un sábado o un domingo también, que iba a buscar algún documento, también lo registraba para que se registrara que yo había *visitado* a la facilidad a hacer una gestión oficial de la Corporación.³⁵

[. . .]

P [...] ¿Me puede hablar o nos puede hablar con relación a sus períodos de trabajo, de almuerzo, de merienda, de descanso? ¿Podría establecernos eso?

R Sí, claro. Esos períodos de, de... Es más, ni los llamaría períodos de almuerzo, los llamaría períodos de ingerir alimentos. **Los tomaba cuando así existía la oportunidad**, cuando existía la oportunidad. Una vez yo terminaba de trabajar con el administrador, en reuniones... Yo tenía que estar presente, verdad, cada vez que él tenía que reunirse con otra persona yo tenía que estar presente al lado de él o, otro ayudante. Pues esos períodos de ingerir alimentos no eran... Variaban. O sea, no era de 12:00 a 1:00. O sea, era... Por eso era que tenía solamente un ponche. Podía ser a las 3:00, 4:00, 5:00, 6:00 de la tarde. Yo entraba, salía a comer, regresaba. O sea, y esos eran los períodos que yo no llamo de almuerzo, o sea, llamo de ingerir alimento, cuando así surgía la oportunidad. Puedo decir aquí, y hubieron, **existieron días también que no pude ni comer**. O sea, todo lo que tenía que ver con el metabolismo, **ese tiempo que yo**

³⁴ Véase, *Transcripción Enmendada de la Vista del 23 de agosto de 2021*, pág. 48. (Énfasis nuestro).

³⁵ *Íd.*, pág. 49.

estuve trabajando en ese puesto de confianza, era tan fuerte la responsabilidad de estar al lado de un administrador. Que, literalmente, habían veces, en ocasiones, que no podía ni... Yo salía comía y seguía para mi casa cuando terminaba. O entraba, cuando era requisito, o sea, **no había una hora específica de almuerzo.** No yo nada más, yo creo que esto es, verdad, en el caso de los empleados de confianza que tenían dos, dos ponches, que era requisito también no era algo que era de 12:00 a 1:00. Un empleado de confianza que diga que almuerza todos los días de 12:00 a 1:00, no está diciendo lo correcto. Es casi imposible. [...].³⁶

[. . .]

La parte recurrente adujo que no tenía un horario de trabajo fijo y que envió los mensajes de texto a los empleados de la Corporación del Fondo fuera de sus horas laborales. Alegó, además, que enviaba los referidos mensajes antes de entrar a trabajar o después de salir del trabajo.³⁷ En síntesis, sostuvo que lo declarado por los testigos no satisface el estándar de prueba clara, robusta y convincente de que se encontraba en el ejercicio de sus funciones cuando tuvo las alegadas comunicaciones con los testigos.

Según surge del expediente ante nos, el 13 y 15 de noviembre de 2019, la parte recurrente registró su asistencia a las 4:31 p.m. y a las 4:29 p.m., respectivamente.³⁸ Durante su testimonio en la vista administrativa celebrada el 23 de agosto de 2021, el señor Muñiz

³⁶ Véase, *Transcripción Enmendada de la Vista del 23 de agosto de 2021*, págs. 51-52. (Énfasis nuestro).

³⁷ Véase, *Transcripción Enmendada de la Vista del 23 de agosto de 2021*, pág. 47. Específicamente, la parte recurrente declaró lo siguiente:

- P [...] ¿En ese momento que usted envió el mensaje?
- R En ese momento, no, no... O sea, conozco la querrela y lo que quiero establecer es que **no fue en horas de trabajo.**
- P ¿Cómo usted nos dice eso? ¿Por qué nos dice eso?
- R Porque yo tenía... O sea, yo era ayudante, en ese momento, de un administrador. Número Uno, o sea, yo estoy consciente que eso no es correcto. No es legal conforme a los, a la capacitación que he recibido de esta agencia. Lo segundo, es que **cuando yo enviaba texto será cuando o antes de entrar a trabajar o después de haber salido de trabajar. O sea, en horas de trabajo, no está correcto y no tenía el tiempo para eso.** No tenía ese tiempo.

[. . .] (Énfasis nuestro).

³⁸ Véase, Anejo IV del recurso, pág. 15. (Énfasis nuestro).

Cruz no fue claro en cuanto a su horario de trabajo en las citadas fechas donde envió los mensajes de texto y realizó las llamadas telefónicas a varios empleados de la Corporación del Fondo promoviendo la actividad política en controversia. A preguntas de la Oficial Examinadora, la parte recurrente declaró lo siguiente:

P [...] Generalmente, ¿cuánto usted, en la mayoría de las ocasiones, dedicaba a su trabajo? En un día, ¿cuántas horas?

R Bueno, para ser justos como ocho horas. Entrando y saliendo otra vez a la Corporación. Y le quiero dejar, su señoría, claro que no... O sea, que no siempre que yo salía me mantenía trabajando. O sea, yo entraba y salía porque me era permitido. Salía a almorzar, salía a resolver asuntos personales y regresaba a trabajar, o llegaba en la tarde a trabajar. Pero le di el número para ser justos, pues ocho horas, quizás...

P Generalmente, en un día, era lo que le dedicaba a sus funciones.

R Sí, claro, pa' ser justos, sí.

P Y me quedó claro que podía ser un día tres horas, pero igualmente podía ser otro día 12 horas.

R Es correcto, sí.³⁹

A su vez, según surge de las normas de asistencia antes citadas y de la prueba documental que obra en autos, la parte recurrente tenía que cumplir con un mínimo diario de siete horas y media (7.5). Específicamente, la *Certificación de Empleo* suscrita el 23 de julio de 2020 y admitida como Exhibit 3 de la parte recurrida, reza como sigue:

Certifico que[,] según se desprende del sistema de asistencia *Kronos*, del empleado **Jesús Muñoz Cruz**, quien hoy en día se encuentra adscrito a la Oficina Regional de Bayamón, con número de empleado 3285 en la [Corporación del Fondo del Seguro del Estado], durante el periodo del 1ro de octubre al 31 de diciembre de 2019 tuvo el siguiente horario:

- 8:00am a 4:30pm- durante ese periodo fue empleado de confianza por lo que realizaba un

³⁹ Véase, *Transcripción Enmendada de la Vista del 23 de agosto de 2021*, págs. 72-73.

sólo ponche según autorización del administrador, el Sr. Jesús M. Rodríguez Rosa.⁴⁰

[. . .]

Por otro lado, del testimonio de los empleados de la Corporación del Fondo se desprende que los referidos mensajes de textos y llamadas telefónicas se realizaron dentro de las horas laborables de la Corporación (8:00 a.m. a 4:30 p.m.).⁴¹ Declararon, por igual, que estaban bajo la impresión de que el señor Muñiz Cruz se encontraba también en su horario laboral cuando envió los mensajes. Sobre este particular, en la vista administrativa del 7 de junio de 2021, el testigo Joel Chévere Santos declaró lo siguiente:

P [...] ¿En qué otro momento, si ocurrió, si alguno, el Sr. Jesús Muñiz le mencionó sobre la actividad del 15 de noviembre de 2019?

R **Porque él me lo mencionó el 13 y el mismo día 15 cuando íbamos para la actividad, para que nos recordáramos de participar en esa actividad.**

P **¿Dónde ocurrió eso el día 15 que usted menciona?**

R **En los pasillos de la Corporación.**

P **¿A qué hora?**

R **Durante la tarde.**⁴²

[. . .]

P Cuando usted señala que fue en horas laborables, ¿usted se refiere que fue en horas laborables suyas, dentro de su horario laboral?

R **En horas laborables de la Corporación.**

P **Suya. De su horario.**

R **Y de la Corporación y del Sr. Muñiz también.**

P ¿Cómo usted sabe eso?

R ¿Ah?

⁴⁰ Véase, Anejo IV del recurso, pág. 13.

⁴¹ Véase, *Transcripción Enmendada de la Vista del 7 de junio de 2021*, págs. 29-31, 65-66, 69-73, 79-83, 97-101; *Transcripción Enmendada de la Vista del 23 de agosto de 2021*, págs. 11-14.

⁴² Véase, *Transcripción Enmendada de la Vista del 7 de junio de 2021*, pág. 81. (Énfasis nuestro).

P ¿Cómo usted sabe que del Sr. Muñiz también?

R [Incomprensible].

P No, que estabas laborando. **¿Cómo usted sabe que cuando se envía un mensaje si es dentro del período laboral [Incomprensible]?** ¿Qué información? ¿Por qué usted dice eso tan categóricamente?

R **Porque ese día estábamos en la Corporación.**⁴³

[. . .]

P Ok. Pero usted reconoce o sabe si hay empleados, como el administrador, subadministrador y otros funcionarios que pueden estar en la Corporación y no están necesariamente trabajando.

R Que pueden estar en la Corporación y [Incomprensible].

P Sí, señor. Porque no han ponchado, porque no han organizado un acto que los envuelva ese día en trabajo. ¿Usted sabe eso?

R Es que él puede ir, puede ir a la Corporación, puede hacer alguna gestión o algunas citas médicas. **Es bien raro el empleado que va a la Corporación y no tiene trabajo ese día.**

P Es raro.

R Es raro.⁴⁴

Conforme lo anterior, queda claro que la parte recurrente, mientras se desempeñaba como Ayudante Ejecutivo del Administrador de la Corporación del Fondo, fomentó una actividad política que promovía los intereses de un precandidato a la gobernación, mediante mensajes de textos y llamadas telefónicas en horario laboral dirigidos a servidores públicos para que estos emplearan de su tiempo para participar en la referida actividad. Dicha conducta puso en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental que la parte recurrente ejecutaba.

Luego de un análisis exhaustivo del expediente ante nos y la transcripción de la prueba oral, no cabe duda que la parte recurrida

⁴³ Véase, *Transcripción Enmendada de la Vista del 7 de junio de 2021*, pág. 89.

⁴⁴ Véase, *Transcripción Enmendada de la Vista del 7 de junio de 2021*, pág. 90. (Énfasis nuestro).

probó todos los elementos que constituyen la violación de los incisos (k), (m) y (s) del Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, *supra*. De otro lado, destacamos que, la parte recurrente no logró demostrar con prueba fehaciente que obre en el expediente, que los mensajes de texto y llamadas telefónicas promoviendo la referida actividad política no fueron realizados durante sus horas laborables en la Corporación del Fondo. El peso de la prueba descansa sobre la parte que impugna la acción agencial. En otras palabras, el recurrente no pudo demostrar que existía otra prueba distinta que redujera o menoscabara el valor probatorio de la evidencia impugnada o probar que la determinación de la agencia no estaba basada en prueba sustancial. Por lo tanto, ante la inexistencia de prueba que derrote la presunción de corrección que gozan las decisiones de las agencias administrativas, los tribunales revisores estamos obligados a respetar las determinaciones de hecho y no debemos sustituir el criterio de la agencia por el nuestro.

En vista de lo antes indicado, no encontramos en el expediente ante nuestra consideración, razón por la cual no debemos concederle deferencia a la agencia administrativa. Nada en el expediente nos lleva a concluir que la Oficina de Ética Gubernamental abusó de su discreción al encontrar a la parte recurrente incurso en la violación de los incisos (k), (m) y (s) del Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, *supra*. Consecuentemente, los errores señalados no se cometieron.

Por otro lado, en su *tercer señalamiento de error*, la parte recurrente plantea que, erró el foro administrativo al no aplicar el principio de la ley especial y no ordenar la desestimación y archivo de la imputación de violación al inciso (k) del Art. 4.2 de la Ley 1-2012, *supra*, por estar la modalidad comprendida en la conducta del inciso (m) del mismo artículo de la citada Ley. No le asiste la razón.

Sabido es que el principio de especialidad establece que una ley especial debe prevalecer sobre cualquier precepto aplicable que sea de carácter general, lo que se extiende al ámbito administrativo. Sobre este particular, nuestro más Alto Foro ha expresado que: “[e]ste principio de especialidad se extiende al ámbito administrativo, pues hemos expresado anteriormente que una ley ‘especial sobre [una] materia. . . debe prevalecer sobre cualquier otro precepto aplicable que se ha de carácter general’”.⁴⁵ En el caso de autos, la Ley Núm. 1-2012, *supra*, va dirigida específicamente a la conducta de los servidores públicos y penaliza a todos aquellos que transgreden la normativa ética que integra los valores en el servicio público. A su vez, el Art. 4.2 de la citada Ley, dispone sobre prohibiciones éticas de carácter general. En particular, el inciso (k) del referido artículo establece que “[u]n servidor público no puede, mientras se encuentra en funciones de su trabajo, **dirigir o fomentar actividades que, directa o indirectamente, promuevan los intereses electorales de cualquier partido o candidato político**”.⁴⁶ Por otro lado, el inciso (m) del mismo artículo dispone que “[u]n servidor público no puede, mientras se encuentra en funciones de su trabajo, **exigir o solicitar a los demás servidores públicos, que hagan contribuciones económicas o que empleen de su tiempo para realizar o participar en una actividad política**”.⁴⁷

La parte recurrente sostiene que un mismo hecho –el alegado acto de la comunicación a servidores públicos convocándolos para que asistieran a una actividad política– es regulado por dos disposiciones, siendo una de ellas de carácter general, mientras que la otra es de carácter especial. Arguye que, en ese caso, la

⁴⁵ *D.A.Co. v. Fcia. San Martín*, 175 DPR 198, 212-213 (2009) (citando a *París v. Canety*, 73 DPR 403, 406 (1952)) (Énfasis omitido).

⁴⁶ Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA sec. 1857a (k). (Énfasis nuestro).

⁴⁷ Art. 4.2 de la Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA sec. 1857a (m). (Énfasis nuestro).

disposición de naturaleza especial desplaza a la general. De la misma forma, aduce que, el principio de especialidad impide que la parte recurrida sancione al recurrente bajo una disposición de naturaleza general cuando existe otra de carácter especial que contempla específicamente la conducta antiética imputada.

Evidentemente, la agencia no actuó de forma arbitraria, ilegalmente o de manera tan irrazonable que su actuación constituyera un abuso de discreción. La parte recurrente no nos convence, toda vez que, ambos incisos reseñados, además de ser de carácter general, contemplan actos antiéticos independientes. Si bien los citados incisos vislumbran actividades de índole político realizadas por un servidor público mientras se encuentra en funciones laborales, el inciso (k) va dirigido a fomentar actividades que promuevan los intereses electorales de cualquier partido o candidato político, mientras que el inciso (m) requiere que se exija o solicite a los demás servidores públicos, que hagan contribuciones económicas o que empleen de su tiempo para realizar o participar en una actividad política. Por consiguiente, no se cometió el error señalado.

Por último, en su *cuarto señalamiento*, la parte recurrente alega que, el foro administrativo incidió al imponerle una multa de \$15,000.00 por ser exagerada, injusta e irrazonable y constituir una penalización múltiple por las mismas violaciones. No le asiste la razón.

Conforme a la normativa jurídica antes citada, “la revisión judicial no será para determinar si la sanción impuesta guarda proporción con la conducta por la cual se impone la sanción ni para determinar si la sanción es demasiado fuerte. Esta evaluación le corresponde a la propia agencia, que por su experiencia especializada es quien está en mejor posición para conocer los

efectos de una violación a los intereses protegidos”.⁴⁸ Por consiguiente, estamos impedidos de pasar juicio con relación a si la sanción impuesta fue una desproporcionada o no.

Nuestra función revisora “se limitará a evitar que las agencias actúen en forma ilegal, arbitraria, en exceso de lo permitido por ley o en ausencia de evidencia sustancial que justifique la medida impuesta; en otras palabras, a evitar que éstas actúen movidas por el capricho o en abuso de su discreción”.⁴⁹ A tenor con esta normativa, colegimos que no intervendremos con la cantidad impuesta de sanciones.

Ahora bien, contrario a lo propuesto por la parte recurrente, las sanciones impuestas por la Oficina de Ética Gubernamental no suponen una “penalización múltiple por las mismas violaciones”. Según esbozáramos, el Art. 4.2 de la Ley 1-2012, *supra*, contempla en sus incisos prohibiciones éticas de carácter general. La sanción impuesta de \$15,000.00 por el foro administrativo recurrido constituye tres (3) violaciones independientes a los incisos (k), (m) y (s), según dispuesto en la citada Ley. Ello, a su vez, representa la imposición de **\$5,000.00 por cada infracción** a los referidos incisos, **para un total de \$15,000.00**. Cabe destacar que, conforme al precitado Art. 4.7(c) de la Ley 1-2012, *supra*, quien viole lo dispuesto en el Art. 4.2 podrá ser castigado con una multa administrativa que **no excederá de \$20,000.00 por cada violación**.⁵⁰ Por tanto, concluimos que la agencia no actuó en forma ilegal, arbitraria o en exceso de lo permitido por ley en la referida imposición de sanción.

Consecuentemente, el error antes señalado no fue cometido por la agencia administrativa.

⁴⁸ *Comisionado de Seguros v. PRIA*, *supra*, págs. 667-668.

⁴⁹ *Íd.*, pág. 668.

⁵⁰ Art. 4.7(c) de la Ley Núm. 1-2012, 3 LPRA sec. 1857f (c).

IV

Por los fundamentos antes expuestos, se confirma el dictamen recurrido.

Notifíquese.

Lo acordó y manda el Tribunal, y certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. El Juez Rodríguez Flores disiente con voto escrito.

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

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

OFICINA DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL

Recurrido

v.

JESÚS MUÑIZ CRUZ

Recurrente

KLRA202200251

*Revisión de Decisión
Administrativa*
procedente de la
Oficina de Ética
Gubernamental

Caso núm.:
21-26

Sobre:
Violación a los
incisos (k), (l), (m) y
(s) del Artículo 4.2
de la Ley Orgánica
de la Oficina de
Ética
Gubernamental de
Puerto Rico, Ley 1-
2012, según
enmendada.

Panel integrado por su presidente, el Juez Rivera Colón, la Juez Lebrón Nieves y el Juez Rodríguez Flores

VOTO DISIDENTE DEL JUEZ RODRÍGUEZ FLORES

En San Juan, Puerto Rico, a 28 de octubre de 2022.

Hoy, respetuosamente, disiento de la mayoría. Primero, la prueba presentada no satisface el estándar probatorio, de evidencia clara, robusta y convincente. *OEG v. Martínez Giraud*, 209 DPR ____ (2022); 2022 TSPR 93. La prueba de cargos se basó en inferencias, opiniones, imprecisiones y conjeturas, sobre cuándo se enviaron los mensajes de texto¹ y cuando se realizaron las dos llamadas telefónicas². Segundo, el dictamen de la mayoría se aleja del principio reconocido de que aquel que busca de un remedio o sanción en el ámbito

¹ A la Sra. Johana Roque Tañón, Sr. Joel Chévere Santos y a la Sra. Yaritza Ortiz Cotto.

² A la Sra. Maricarmen Rivera Vera y al Sr. Joel Chévere Santos.

administrativo, al igual que en el judicial, tiene que probar su caso. *Íd.*

En apretada síntesis, al aquí apelante se le imputaron violaciones a Artículo 4.2 incisos (k), (m) y (s) de la Ley de Ética Gubernamental³ y se le impuso una multa \$15,000.00. Evaluado el expediente administrativo y la transcripción de la prueba, entiendo que la Oficina de Ética Gubernamental (OEG) no cumplió con el estándar de prueba requerido. *OEG v. Martínez Giraud*, supra. Veamos de manera breve.

Violación al Artículo 4.2 (k). Se infringe este inciso (k) cuando un servidor público, que se encuentra en funciones de su trabajo, promueve directa o indirectamente intereses político-partidistas o de candidatos. Es decir, lo medular en nuestro caso es cuándo fueron enviados los tres mensajes de texto y las dos llamadas telefónicas.

No hay controversia que el 13 de noviembre de 2019, el Sr. Jesús Muñoz Cruz envió los tres mensajes de texto relacionados a la actividad política del 15 de noviembre de 2019, desde su teléfono privado. Tampoco hay controversia que realizó las dos llamadas telefónicas. Según la evidencia, ninguno de los mensajes enviados, ni las llamadas contenían amenazas, condiciones, reprimendas o castigos si no asistían a la actividad, la cual se realizaría fuera de horas laborables.

En la vista y durante su examen directo, el Sr. Muñoz Cruz testificó que las invitaciones a sus compañeros para la actividad política las realizó en horario no laborable, ya que estaba consciente que asuntos político-partidistas no pueden

³ 3 LPRa sec.1857a

ser realizados en horas de trabajo. Durante el turno del conainterrogatorio, la OEG nunca pudo impugnar el testimonio del Sr. Muñiz Cruz. Tampoco presentó evidencia para probar que el Sr. Muñiz Cruz envió los mensajes de texto o realizo las llamadas, mientras ejercía las funciones de su puesto. Los cuatro empleados que recibieron las invitaciones y que declararon en la vista, desconocían si el Sr. Muñiz Cruz las realizó durante su hora de almuerzo u horario no laborable. Según las determinaciones de hechos, el Sr. Muñiz Cruz tenía un horario irregular de entrada y de salida. Solamente ponchaba una vez al día. Igualmente era irregular su hora de tomar alimentos.

En este punto, la mayoría del panel entendió, que le correspondía al Sr. Jesús Muñiz Cruz, demostrar con prueba fehaciente que los mensajes de texto y las llamadas no fueron realizados en horas laborable. Respetuosamente difiero, pues entiendo lo contrario, **le correspondía a la OEG probar con prueba clara, robusta y convincente** que el Sr. Muñiz Cruz envió los mensajes de texto y realizó las llamadas telefónicas, **mientras se encontraba en funciones de su trabajo.** *EEG v. Martínez Giraud*, supra.

Sobre este cargo, entiendo que la prueba de la OEG fue totalmente especulativa e imprecisa. La OEG no cumplió con el estándar de prueba requerido para sostener esta violación.

Violación al Artículo 4.2 (m). Se infringe este inciso (m) cuando un servidor público, que se encuentra en funciones de su trabajo, exige o solicita a los demás servidores públicos

contribuciones económicas o que empleen de su tiempo de trabajo, para participar en una actividad política.

No existe evidencia en el expediente administrativo que pruebe que, durante horas laborables, el Sr. Muñiz Cruz solicitó contribuciones económicas o que solicitó a otros servidores públicos emplear de su tiempo laborable para actividades políticas. La prueba admitida estableció que fue una sola actividad (15 de noviembre de 2019) y que se llevó a cabo fuera de horas laborables. De los hechos del caso tampoco se desprende que fuera necesario alguna aportación económica para participar de la actividad.

Sobre este cargo, hay ausencia total de prueba. La OEG no cumplió con el estándar de prueba requerido para sostener esta violación.

Violación al Artículo 4.2 (s). Se infringe este inciso (s) cuando un servidor público, lleve a cabo una acción que ponga en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental.

No existe en el expediente administrativo prueba alguna que demuestre cómo se afectó la percepción pública del Fondo del Seguro del Estado o cómo se perjudicó la confianza del público en la institución. Las preguntas realizadas por la OEG a sus testigos, para intentar probar ese inciso fueron: ¿Cuál es su opinión con relación a las **actuaciones** que se le imputan al Sr. Jesús Muñiz?⁴ ¿Cómo afectó la acción del Sr. Muñiz Cruz a la **apariencia** del Fondo del Seguro del Estado?⁵ ¿Cuál es su opinión sobre el **comportamiento** que se le imputa a Jesús

⁴ TPO página 36 líneas 15-16, 24-25.

⁵ TPO página 70 líneas 21-23.

Muñiz?⁶. Ninguna de las respuestas dadas por los testigos de la OEG, pudo probar o establecer cómo se afectó la percepción pública del Fondo del Seguro del Estado o cómo se perjudicó la confianza del público sobre dicha corporación.

Sobre este cargo, hay ausencia total de prueba clara, robusta y convincente. La OEG descansó en testimonios totalmente especulativos, imprecisos y opiniones irrelevantes a la violación imputada. La OEG tampoco cumplió con el estándar de prueba requerido para sostener esta violación.

Por lo anterior, disiento de mis distinguidos compañeros y revocaría la Resolución emitida por la Oficina de Ética Gubernamental del 3 de marzo de 2022 y notificada el 4 de marzo de 2022.

Fernando L. Rodríguez Flores
Juez de Apelaciones

⁶ TPO página 85 líneas 19-20, página 102 líneas 17-18.