

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL ESPECIAL

ANNETTE VÁZQUEZ
CÁCERES

Peticionaria

v.

OFICINA DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL

Recurrida

KLRA202200283

Revisión
Administrativa
procedente de la
Oficina de Ética
Gubernamental

Caso Núm.:
21-06

Sobre:
Violación al
Artículo 4.2 (b) (q),
Ley 1-212, según
enmendada

Panel integrado por su presidente, el Juez Sánchez Ramos, el Juez Candelaria Rosa y la Jueza Díaz Rivera

Díaz Rivera, Jueza Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico a 26 de octubre 2022.

Comparece la recurrente, Annette Vázquez Cáceres (la recurrente), y nos solicita que revisemos una *Resolución* emitida y archivada en autos el 3 de mayo de 2022, por la Oficina de Ética Gubernamental (OEG). En la *Resolución* recurrida, la OEG acogió el *Informe de la Oficial Examinadora* y determinó que la recurrente había incurrido en cinco (5) violaciones a los incisos (b) y cinco (5) violaciones al inciso (q) del Art. 4.2 de la Ley Orgánica de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, según enmendada, 3 LPRA, sección 1857a *et seq.* (Ley de Ética Gubernamental).

Por las razones que expondremos a continuación, *confirmamos* el dictamen recurrido.

I.

El 16 de julio de 2020, la OEG presentó una *Querrela* en contra de la recurrente en la cual se le imputaba haber violado los incisos (b) y (q) del Art. 4.2 de la Ley de Ética Gubernamental, 3

LPRA 1857a. La OEG alegó que la recurrente expidió como verdadera, en cinco (5) ocasiones distintas, una certificación negativa de deuda de una contribuyente, la cual contenía una declaración que le constaba era falsa. Señaló también que, con sus actos, la recurrente utilizó los deberes y facultades de su cargo para beneficiar a la contribuyente.

En respuesta, el 21 de agosto de 2020, la recurrente presentó su *Contestación a la Querella*. En la misma, aceptó unos hechos y negó otros y planteó varias defensas afirmativas. El 28 de abril de 2021, las partes presentaron el *Informe con Antelación a la Audiencia* y el 3 de mayo de 2021, se celebró la *Conferencia con Antelación a la Audiencia*.

Así las cosas, la vista administrativa ante la oficial examinadora se llevó a cabo el 15, 16 y 20 de septiembre de 2021. Mientras, el 25 de abril de 2022, la oficial examinadora que presidió la vista rindió su *Informe*, con las correspondientes determinaciones de hechos y conclusiones de derecho y recomendó que se encontrase a la recurrente incurso en cinco (5) violaciones a los incisos (b) y (q) del Art. 4.2 de la Ley de Ética Gubernamental; *supra*. Por ello, recomendó que, a la recurrente, se le impusiera una multa administrativa de dos mil quinientos dólares (\$2,500) por las cinco (5) infracciones al inciso (b) y dos mil quinientos dólares (\$2,500) por las cinco (5) infracciones al inciso (q) del precitado *Artículo*.

El 3 de mayo de 2022, el director ejecutivo de la OEG emitió la *Resolución* cuya revisión se solicita, la cual fue notificada ese mismo día. En dicho dictamen, el director ejecutivo adoptó las determinaciones de hechos y conclusiones de derecho de la oficial examinadora en cuanto a las violaciones a los incisos (b) y (q) del Art. 4.2 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*. Cónsono con lo anterior, acogió la recomendación de la multa administrativa e impuso una multa total de cinco mil dólares (\$5,000).

Insatisfecha, el 1ro de junio de 2022, la recurrente interpuso ante este Tribunal de Apelaciones, un recurso de revisión judicial alegando la comisión de los siguientes errores:

PRIMER ERROR: Erró la OEG al determinar que la peticionaria incurrió en cinco (5) violaciones por cada uno de los incisos (b) y (q) del Art. 4.2 de la Ley 1-2012, e imponer multas ascendentes a la cantidad de \$5,000.00.

SEGUNDO ERROR: Erró la OEG al no acoger la solicitud de desestimación bajo la Regla 39.2(c) de las de Procedimiento Civil, al no constar evidencia en el expediente, que el reglamento de conducta y acciones disciplinarias para los funcionarios y empleados del Municipio de Naguabo estaba vigente al momento de iniciar todo el procedimiento contra la peticionaria y que desembocó en la presente querella.

TERCER ERROR: Erró la OEG al no acoger la solicitud de desestimación bajo la Regla 39.2(c) de las de Procedimiento Civil, luego de escuchar a los testigos de la parte querellante y la presentación de prueba de que no existe reglamento o norma administrativa en la que se descansa para imputar que la peticionaria violó al momento de tramitar la certificación negativa del CRIM.

Recibido el recurso de revisión judicial instado por la recurrente, el 7 de junio de 2022, le concedimos un término de 30 días para que nos presentara la transcripción de la prueba. Posteriormente, el 19 de agosto de 2022, la recurrente presentó su *Alegato Suplementario* y la transcripción estipulada de la prueba. Oportunamente, el 5 de octubre de 2022, la OEG presentó su *Alegato en Oposición al Escrito de Revisión Administrativa*.

Con el beneficio de la comparecencia de todas las partes, procedemos a resolver.

II

A. La revisión judicial

Reiteradamente, nuestra última instancia apelativa ha resuelto que las determinaciones emitidas por las agencias administrativas están sujetas a un proceso de revisión judicial ante

este Tribunal de Apelaciones. *OEG v. Martínez Giraud*, 2022 TSPR 93, 210 DPR ___ (2022); *AAA v. UIA*, 200 DPR 903, 910 (2018); Art. 4.006(c) de la Ley Núm. 201-2003 de la Ley de la Judicatura, 4 LPRA sec. 24y. Al respecto, la Ley Núm. 38-2017, conocida como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), autoriza expresamente la revisión de las decisiones, órdenes y resoluciones finales de estos organismos. Sec. 4.6 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9676.

El objetivo de la *revisión judicial* es, esencialmente, asegurar que los organismos administrativos actúen conforme a las facultades que la ley les confiere. *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Pérez López v. Depto. Corrección*, 2022 TSPR 10, 208 DPR __ (2022); *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 625-626 (2016); D. Fernández Quiñones, *Derecho Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, 3ra ed., Bogotá, Ed. Forum, 2013, pág. 669. Para esto, los tribunales revisores habremos de conceder deferencia a las decisiones de las agencias administrativas; toda vez que estas gozan de experiencia y conocimiento especializado sobre los asuntos ante su consideración, lo cual ampara sus dictámenes con una presunción de legalidad y corrección que subsiste mientras no se produzca suficiente prueba para derrotarla. *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Capó Cruz v. Junta de Planificación et al.*, 204 DPR 581 (2020); *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 626; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, 185 DPR 206, 215 (2012). Consecuentemente, la parte que impugne judicialmente las determinaciones de hechos de una agencia administrativa tendrá el peso de la prueba para demostrar que estas no están basadas en el expediente o que las conclusiones a las que llegó la agencia son irrazonables. *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *González Segarra v. CFSE*, 188 DPR 252, 276-278 (2013); *OCS v. Universal*, 187 DPR 164, 178-179 (2012).

Ahora bien, el criterio rector al momento de pasar juicio sobre la decisión de un foro administrativo es la razonabilidad de la actuación de la agencia. *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 627; *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 727 (2005). Por tanto, la revisión judicial estará limitada a evaluar si la agencia actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable, de manera tal que sus acciones constituyeron un abuso de discreción. *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 626. De esta forma, el alcance del proceso de revisión se delimita a determinar lo siguiente: (1) si el remedio concedido por la agencia fue el apropiado; (2) si las determinaciones de hecho de la agencia están basadas en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo; y (3) si las conclusiones de derecho fueron las correctas. *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 627. Hasta tanto no se demuestre, mediante evidencia suficiente, que la presunción de legalidad ha sido superada o invalidada, el respeto hacia la resolución administrativa debe sostenerse. *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra; *Capó Cruz v. Jta. Planificación et al*, 204 DPR 581 (2020). Así pues, las decisiones discrecionales de las agencias administrativas no son revisables a menos que se haya actuado en exceso del poder delegado, en errores de derecho o en una interpretación incorrecta de la ley. *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Pérez López v. Depto. Corrección*, supra; *Federación de Maestros v. Molina Torres*, 160 DPR 571 (2003).

De igual forma, la Sec. 4.5 de la LPAU establece que “[l]as determinaciones de hechos de las decisiones de las agencias serán sostenidas por el tribunal, si se basan en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo”. Sec. 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675. Este criterio de evidencia sustancial lo que busca es “evitar la sustitución del criterio del organismo administrativo en

materia especializada por el criterio del tribunal revisor”. *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 627. La *evidencia sustancial* ha sido definida jurisprudencialmente como aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, supra, pág. 216. No obstante, esta acepción no podrá estar sostenida por un ligero destello de evidencia o por simples inferencias; por lo que el criterio rector en estos casos siempre estará guiado por la razonabilidad de la determinación administrativa luego de considerar el expediente administrativo en su totalidad.

Por su parte, las determinaciones de derecho serán revisables en todos sus aspectos. Si bien la doctrina opera dentro de un marco de deferencia, en particular, cuando se trata de aquellas leyes y reglamentos que le corresponde a la agencia poner en vigor, esta cede si la agencia “(1) erró al aplicar la ley; (2) actuó arbitraria, irrazonable o ilegalmente, o (3) lesionó derechos constitucionales fundamentales”. *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Torres Rivera v. Policía de PR*, supra, pág. 628. Por tanto, el criterio administrativo no podrá prevalecer cuando la interpretación estatutaria realizada por una agencia provoque un resultado incompatible o contrario al propósito para el cual se aprobó la legislación y la política pública que promueve. En ese sentido, 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. *OEG v. Martínez Giraud*, supra; *Moreno Lorenzo y otros v. Depto. Fam.*, 207 DPR 833 (2021). Por el contrario, el abuso de discreción se manifiesta cuando el juzgador (1) no toma en cuenta e ignora, sin fundamento, un hecho material; (2) le concede gran peso y valor, sin fundamento, a un hecho irrelevante e inmaterial; y (3) cuando, no obstante

considerar y tomar en cuenta los hechos materiales, los sopesa y calibra livianamente. *Pueblo v. Ortega Santiago*, 125 DPR 203, 211-12 (1990).

B. Artículos 4.2 (b) y 4.2(q) de la Ley de Ética Gubernamental

El Art. 4.2 (b) de la Ley de Ética Gubernamental, 3 LPRA sec. 1857^a, establece que “[U]n servidor público no puede utilizar los deberes y las facultades de su cargo ni la propiedad o los fondos públicos para obtener, directa o indirectamente, para él o para una persona privada o negocio, cualquier beneficio que no esté permitido por ley”.

A estos fines, nuestro Tribunal Supremo, refiriéndose a un artículo similar, esbozó los cuatro requisitos necesarios para que se configure una infracción al amparo del mismo, estos son: (1) que se trate de un funcionario o empleado público; (2) que este haya utilizado sus deberes, facultades de su cargo, propiedad o fondos públicos; (3) con el fin de proporcionarse a sí mismo, a algún miembro de su familia o a otra persona; (4) alguna ventaja, beneficio o privilegio. *O.E.G. v. Rodríguez y otros*, 159 DPR 98, 134 (2003).

De otra parte, el Art. 4.2(q) del precitado estatuto, *supra*, establece que “[U]n servidor público, autorizado por ley para expedir certificaciones y otros documentos, no puede expedir como verdadera una certificación o un documento que contenga declaraciones que le consten que son falsas”. Con relación a este artículo, los elementos para que se configure una infracción al amparo del mismo, son los siguientes: (1) que se trate de un funcionario o empleado público autorizado por ley para expedir certificaciones y otros documentos; (2) que expida como verdadera una certificación o documento; (3) que le conste que lo que contiene la certificación o documento es falso.

III

En el recurso ante nuestra consideración, la recurrente alega la presunta comisión de tres errores por parte de la OEG. De una lectura de los errores señalados se desprende que, en los tres errores, lo que impugna la recurrente es la suficiencia y apreciación de la prueba por parte de la OEG y que la llevó a concluir que incurrió en cinco (5) violaciones a los incisos (b) y (q) del Art. 4.2 de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*.

Específicamente, con relación al primer señalamiento de error, la recurrente cuestiona si, luego de la presentación de la prueba, la OEG puede sostener los requisitos necesarios para que se configuren las infracciones a los Arts. 4.2(b) y 4.2(q) de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*. Como indicamos, la vista administrativa ante la oficial examinadora se llevó a cabo el 15, 16 y 20 de septiembre de 2022. Según surge del expediente, la prueba documental y testifical de las partes consistió en la siguiente:

- *Exhibit 1*- Certificación de empleo de la Sra. Annette Vázquez Cáceres
- *Exhibit 2*- Comunicación de 23 de enero de 2018, suscrita por el Sr. Luis A. Cruz Gerena
- *Exhibit 3*- Comunicación de 24 de enero de 2018, suscrita por el Sr. Noé Marcano Rivera
- *Exhibit 4*- Comunicación del 13 de febrero de 2018, suscrita por la Sra. Ketty Santana Nazario
- *Exhibit 5*- Acuerdo de Colaboración entre el Municipio y el CRIM
- *Exhibit 6*- Informe del oficial examinador, Lcdo. Hans R. Mercado González
- *Exhibit 7*- Hojas de asistencia de la querellada
- *Exhibit 8*- Informe de cambio de la querellada de 5 de enero de 2000
- *Exhibit 9*- Informe de cambio de la querellada del 1ro de julio de 1997
- *Exhibit 10*- Informe de cambio de la querellada del 3 de septiembre de 1996
- *Exhibit 11*- Informe de cambio de la querellada del 1ro de julio de 1996
- *Exhibit 11(a)*- Notificación de nombramiento y juramento de la querellada del 1ro de abril de 1996
- *Exhibit 12*- Notificación de nombramiento y juramento de la querellada de julio 1995

- *Exhibit 13-* Informe de auditoría del Municipio y sus anejos
- *Exhibit 14-* Certificaciones negativas a favor de la Sra. María M. Valentín Sánchez, para el 18 de julio de 2013, 5 de septiembre de 2014, 24 de septiembre de 2015, 12 de octubre de 2016, 22 de enero de 2018 y estado de cuenta del 1ro de octubre de 2018, con recibo de pago.
- *Exhibit 15-* Hoja de Documentos requeridos para procesar recertificación anual de Sección 8
- *Exhibit 16-* Hoja de Notas importantes de la Oficina de Programas Federales, suscrita por la Sra. Marisol Meléndez
- *Exhibit 17-* Comunicación de 21 de enero de 2020, suscrita por el CPA Carlos García Rosado con anejos
- *Exhibit 18-* Comunicación de 31 de julio de 2020, suscrita por el CPA Carlos García Rosado con anejos
- *Exhibit 19-* Certificación negativa del CRIM correspondiente a la Sra. María M. Valentín Sánchez de 22 de enero de 2018, con seguro social completo
- *Exhibit 20-* Cuadre de sellos de 10 de enero de 2018
- *Exhibit 21-* Verificación de registro de matrimonio de la Sra. María M. Valentín Sánchez y el Sr. Heriberto Román

La prueba testifical de la OEG consistió en los testimonios de la Sra. Julissa López Oquendo, Directora de Recursos Humanos; Sra. Ketty Santana Nazario, Auditora Interna del Municipio de Naguabo; Sra. Marisol Meléndez Vázquez, Oficial de Programas Federales del Municipio; Sr. Luis A. Cruz Gerena, Director de Finanzas del Municipio; Sra. Jennifer M. Cruz Guzmán, Administradora de Proyectos del CRIM; y la Sra. Suzette I. Ramos Román, Recaudadora Auxiliar del Municipio de Naguabo.

Por su parte, la prueba documental de la recurrente consistió en la siguiente:

- *Exhibit 1-* Resolución del caso 2018-05-0795 ante la Comisión Apelativa del Servicio Público, de 15 de octubre de 2019.
- *Exhibit 2-* Resolución del caso 2018-05-0795 ante la Comisión Apelativa del Servicio Público, de 21 de noviembre de 2019.

Finalizada la vista administrativa, la oficial examinadora presentó el correspondiente *Informe* en el que formuló sesenta y siete (67) determinaciones de hechos, las cuales fueron acogidas en su totalidad por el director ejecutivo de la OEG y se hicieron formar parte de la *Resolución* recurrida.

Como parte de nuestro análisis, debemos señalar que en la vista que se llevó a cabo ante la oficial examinadora tanto la OEG como la recurrente tuvieron la oportunidad de presentar prueba a favor y en contra de las alegaciones de la *Querrela*. Igualmente, pudieron presentar sus argumentos a favor y en contra de la prueba desfilada. De esta forma, las partes colocaron a la oficial examinadora en posición para formular sus determinaciones de hechos.

Como es sabido, conforme a nuestro ordenamiento jurídico, la recurrente debió demostrar en su recurso de revisión judicial la existencia de otra prueba que sostuviera que la actuación de la agencia no estuvo basada en evidencia sustancial o que redujera el valor de la evidencia impugnada. *Com. Vec. Pro-Mej., Inc. V. JP*, 147 DPR 750, 761 (1999).

No obstante, en el presente caso, eso no ocurrió. La evidencia que tuvo ante su consideración la oficial examinadora puede, razonablemente, ser aceptada como adecuada para sostener sus determinaciones de hechos. *OEG v. Martínez Giraud*, *supra*; *Batista, Nobbe v. Jta. Directores*, *supra*. En consecuencia, concluimos que el primer señalamiento de error no fue cometido, pues las determinaciones de hechos en el presente caso tienen base en evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo, por lo que deben ser sostenidas por este Tribunal. En vista de ello, los requisitos para configurar una infracción bajo el Art. 4.2(b) de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*, se satisficieron en su totalidad. Por tanto, la recurrente incurrió en los cargos imputados.

Por último, el segundo y tercer señalamiento de error cuestionan la validez y existencia de los reglamentos administrativos sobre conductas y acciones disciplinarias del Municipio de Naguabo o reglamento o norma que la recurrente haya violado al momento de emitir las certificaciones negativas en cuestión. Sin embargo,

entendemos que dicha contención es irrelevante en el recurso ante nuestra consideración. En la *Resolución* recurrida, a la recurrente se le encuentra incurso en violaciones a los Arts. 4.2(b) y 4.2(q) de la Ley de Ética Gubernamental. Según discutido, el que exista o no un reglamento disciplinario o que se haya violado una norma administrativa, **no es un requisito para incurrir en la conducta imputada a la recurrente**. Para sostener la determinación de la OEG, en cuanto a la conducta de la recurrente, lo importante es que exista evidencia sustancial en el expediente de que: (1) la recurrente es una funcionaria pública que utilizó las facultades de su cargo con el fin de proporcionarle a la Sra. María Martínez un beneficio y; (2) que la recurrente era una servidora pública autorizada a expedir certificaciones, que expidió como verdadera una certificación negativa de deuda a la Sra. María Martínez, a pesar de que le constaba que la declaración de que no existía una deuda a su nombre en el CRIM, era falsa.

Consecuentemente, concluimos que la OEG no actuó de manera arbitraria, ilegal o irrazonable. Tampoco abusó de su discreción al encontrar a la recurrente incurso en las violaciones a los Arts. 4.2(b) y 4.2(q) de la Ley de Ética Gubernamental, *supra*.

IV.

Por las razones que anteceden, *confirmamos* el dictamen recurrido.

Lo acordó el Tribunal y lo certifica la Secretaria del Tribunal de Apelaciones. El Juez Sánchez Ramos está conforme con la determinación de confirmar la decisión recurrida. La conclusión de la agencia, a los efectos de que fue intencional la conducta de la recurrente, encuentra apoyo en la prueba desfilada. Adviértase que dicha prueba permite concluir que: (i) la recurrente entró al sistema un número de seguro social que ella sabía no correspondía a la solicitante (pero cuyos últimos 4 dígitos eran iguales al número de

la solicitante), para que el sistema generase una certificación negativa que aparentase corresponder a la solicitante, todo ello sabiendo que, de haberse entrado el número correcto, el sistema no hubiese generado una certificación negativa; y (ii) la recurrente obró de esa manera para beneficiar a la solicitante, quien era su vecina y quien necesitaba una certificación negativa (o estado de cuenta sin deuda) para obtener los beneficios del “plan 8”.

El Juez Candelaria Rosa está conforme, además de porque como cuestión de revisión judicial la determinación de hechos efectuada por la agencia resulta razonable y no desmentida ante otra prueba a la luz de los autos, también porque como cuestión adjudicativa de los méritos surge que la articulación de los hallazgos del Informe de la Oficial Examinadora a partir de la prueba dirimida -según adoptado en su totalidad en la Resolución objeto de revisión- fue producto de la determinación de trasgresión por prueba clara, robusta y convincente, lo cual, según *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, 2022 TSPR 93, pág. 2, “...debe ser el *quantum* probatorio requerido para penalizar cualquier infracción ética bajo esta ley”.

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