

Estado Libre Asociado de Puerto Rico  
TRIBUNAL DE APELACIONES  
Panel II

OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL  
Recurrida

v.

PEDRO SOTO VÉLEZ  
Recurrente

KLRA202100515

*Revisión  
Judicial*

Caso Núm:  
20-20

Sobre:  
Violación a los  
Artículos 4.2(s) y  
4.6(c) 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 Bermúdez Torres, la Jueza Grana Martínez y el Juez Adames Soto

Adames Soto, Juez Ponente

**SENTENCIA**

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de enero de 2023.

Comparece el señor Pedro Soto Vélez (el señor Soto Vélez o el recurrente), solicitando que revoquemos una *Resolución* emitida por la Oficina de Ética Gubernamental (OEG), el 31 de agosto de 2021. Mediante dicha determinación, el foro administrativo determinó que el recurrente infringió los Art. 4.2 (s) y 4.6 (c) de la Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley-2012,<sup>1</sup> según enmendada, (Ley de Ética), por lo cual le impuso una multa administrativa de veinte mil dólares (\$20,000) por cada violación, para un total de cuarenta mil dólares (\$40,000).

Mostrando desacuerdo con el referido resultado, el recurrente acude ante nosotros, solicitando la revocación del dictamen administrativo.

---

<sup>1</sup> 3 LPRa sec. 1857a.(s) y sec. 1857e.(c), respectivamente.

### **I. Resumen del tracto procesal pertinente**

El 23 de junio de 2020 la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG), presentó una *Querella* contra el señor Soto Vélez imputándole, en síntesis, que: (1) trabajó para la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal (AAFAP) desde el 3 de enero de 2017 hasta el 30 de junio de 2019, por lo que se consideraba un servidor público; (2) como parte de sus funciones dentro de dicha agencia, le correspondía la de firmar y ejecutar, en representación de esta, cualquier contrato; (3) otorgó un contrato de servicios profesionales con la compañía Conway Mackenzie (la Compañía), el 16 de julio de 2018, por \$9,500,000.00; (4) habiendo terminado su empleo en AAFAP el 30 de junio de 2019, comenzó a laborar con la referida compañía el 16 de septiembre de 2019, es decir, durante el año siguiente a la terminación de su empleo gubernamental. Por tales actos, la OEG le imputo haber infringido los artículos 4.2(s) y 4.6(c) de la Ley de Ética, *supra*.

Luego de haber instado una moción dispositiva, que resultó denegada, y fueran atendidos otros asuntos, no pertinentes a las controversias que nos corresponden dilucidar,<sup>2</sup> el recurrente presentó *Contestación a Querella*. En esta, admitió ciertos hechos aducidos en la *Querella*, negó otros, y añadió aquellos que, juzgó, disponían de la acción administrativa iniciada en su contra. Afirmó que: (1) no era correcto que hubiese trabajado en AAFAP hasta agosto de 2019, pues finalizó labores allí a finales de julio de 2018, iniciando labores en otra entidad del gobierno; (2) a partir de finales de julio de 2018, no realizó ninguna función en la AAFAP, ni ejerció discreción alguna en cuanto a temas de dicha agencia;<sup>3</sup> (3) comenzó a trabajar en la Compañía pasado más de un

---

<sup>2</sup> La OEG instó una moción de descalificación contra la representación legal del recurrente, que, por estipulación de las partes, fue declarada No Ha Lugar por el foro recurrido.

<sup>3</sup> Adujo, en específico que, finalizada sus labores en AAFAP, no volvió allí físicamente, dejó de tener cuenta de correo electrónico, tampoco mantuvo acceso al sistema de

año de haber terminado sus funciones en la AAFAF. Junto a su *Contestación a Querella*, el recurrente incluyó documentación relativa al contenido de su respuesta.

Superados los asuntos concernientes a la etapa previa a la celebración de la vista en su fondo, como el descubrimiento de prueba, la audiencia se condujo los días 25 y 27 de enero de 2021. Según se hizo constar en el Informe de la Oficial Examinadora, (el *Informe*), producto de la vista administrativa celebrada, las partes presentaron prueba documental y testifical. En particular, la prueba testifical desfilada ante la Oficial Examinadora consistió de cinco testigos presentados por la OEG, y un testigo presentado por el recurrente, (el testimonio del propio recurrente). Concluida la vista, el foro administrativo concedió término a las partes para que presentaran sus respectivas argumentaciones finales por escrito, lo que estas cumplieron.

Entonces, luego de enumerar los hechos que encontró probados, y dejar plasmados los fundamentos para su determinación, la Oficial Examinadora rindió su *Informe* el 11 de agosto de 2021, concluyendo que el recurrente había infringido el artículo 4.6(c) de la Ley de Ética, para lo cual recomendó la imposición de una multa administrativa de \$20,000, pero recomendando el archivo de la querella en la que se imputó infracción al inciso (s) del Art. 4.2 de la referida ley, en tanto, juzgó, que los hechos probados no demostraron todos los elementos constitutivos de dicho inciso.

Referido el *Informe* a la atención del Subdirector Ejecutivo de la OEG, (el Subdirector), este emitió la *Resolución* cuya revocación nos solicita el recurrente, por una parte confirmando la recomendación hecha allí por la Oficial Examinadora, referente a la imposición de multa por infracción al artículo 4.6 (c) de la Ley de Ética, pero por la otra, **no**

---

información, ni realizó alguna otra función para dicha agencia, dejando de responder a un supervisor en esta. Ver, apéndice VIII del recurso de revisión judicial, pág. 29.

adoptando la recomendación incluida en el *Informe* sobre el archivo de la querrela por infracción al artículo 4.2(s) del mismo estatuto. Al rechazar la recomendación incluida en el *Informe*, sobre archivar la querrela por infracción al artículo 4.2(s) de la Ley de Ética, el Subdirector manifestó que la prueba testifical había establecido claramente que el recurrido también infringió dicha disposición. En particular, este expresó que los testimonios del señor Néstor Almodóvar Vélez y la señora Yalixsa Carrión Maldonado, hicieron evidente el estigma que ocasiona al servicio público el proceder del recurrente. Con mayor especificidad, el Subdirector manifestó que el testimonio de la señora Carrión Maldonado demostró la lesión a la imagen y buen nombre de las instituciones, al declarar "... que alguien que haya ejercido una función oficial sobre el contrato Conway MacKenzie, luego fuera a trabajar con dicha compañía, que se podría dar a pensar que se había hecho [otorgar el contrato] para posteriormente obtener un empleo con el contratista"<sup>4</sup>. En definitiva, y habiendo concluido que el recurrente infringió ambos artículos de la Ley de Ética por los cuales se le presentaron sendas querellas, impuso dos multas, una por cada infracción, de veinte mil dólares, respectivamente, para un total de cuarenta mil dólares.

Inconforme, el señor Soto Vélez acude ante nosotros, imputándole al foro recurrido haber cometido los siguientes errores:

PRIMER error: Erró la OEG al encontrar una infracción de la sección 4.2 de la Ley de Ética de la más absoluta ausencia de evidencia en el récord.

SEGUNDO error: Erró la OEG al no aplicar su propio precedente en cuanto a la sección 4.6 de la Ley de Ética Gubernamental e ignorar que no se configuran los elementos de la imputada violación.

TERCER error: Erró la OEG al imputar que se ofreció información falsa, cuando la información provista fue correcta.

CUARTO error: Erró la OEG al celebrar una vista en clara y continua violación del Debido Proceso de Ley.

---

<sup>4</sup> Apéndice XXX del recurso de revisión judicial, página 687.

Junto a su recurso de revisión judicial, el recurrente acompañó la transcripción de la vista administrativa celebrada.

Por su parte, la OEG también compareció ante nosotros, mediante *Alegato en Oposición*.

Disponiendo de los escritos de las partes, estamos en posición de decidir.

## **II. Exposición de Derecho**

a.

La Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico (LPAU), Ley Núm. 38-2017, según enmendada, 3 LPRA sec. 9601 *et seq.*, establece el alcance de la revisión judicial sobre las determinaciones finales de las agencias. Tanto la referida ley, como la jurisprudencia interpretativa sobrevenida por esta, establecen que la función revisora de las decisiones administrativas concedida a los tribunales apelativos consiste esencialmente en determinar si la actuación de la agencia fue dictada dentro de las facultades que le fueron conferidas por la ley. *T-JAC v. Caguas Centrum Limited*, 148 DPR 70, 81 (1999). *Los dictámenes de los organismos administrativos merecen la mayor deferencia judicial y su revisión se limita a determinar si la agencia actuó arbitraria, ilegalmente, o irrazonablemente en abuso a su discreción. Pérez López v. Departamento de Corrección y Rehabilitación*, 208 DPR 656, 673 (2022). Al respecto, es norma de derecho claramente establecida que los tribunales apelativos han de conceder gran deferencia y consideraciones a las decisiones de los organismos administrativos en vista de la vasta experiencia y conocimiento especializado. *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, 2022 TSPR 93; *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, LLC*, 202 DPR 117, 126 (2019); *Mun. de San Juan v. Plaza Las Américas*, 169 DPR 310, 323 (2006); *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, 168 DPR 592, 615–616 (2006). Por lo tanto, los

tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las decisiones administrativas. *Metropolitana, S.E. v. A.R.P.E.*, 138 DPR 200, 213 (1995); *Viajes Gallardo v. Clavell*, 131 DPR 275, 289–290 (1992).

Por las razones expuestas se entiende que las decisiones de los foros administrativos están investidas de una presunción de regularidad y corrección. *García v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 892 (2008); *Vélez v. A.R.P.E.*, 167 DPR 684, 693 (2006); *Rivera Concepción v. A.R.P.E.*, 152 DPR 116, 123 (2000). La presunción de corrección que acarrea una decisión administrativa deberá sostenerse por los tribunales, a menos que la misma logre ser derrotada mediante la identificación de evidencia sustancial en contrario que obre en el expediente administrativo. *E.L.A. v. P.M.C.*, 163 DPR 478, 488-490 (2004); *Misión Ind. P.R. v. J.P.*, 146 DPR 64, 131 (1998).

Al momento de revisar una decisión administrativa el criterio rector para los tribunales será **la razonabilidad** en la actuación de la agencia. *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, supra; *Rebollo Vda. de Liceaga v. Yiyi Motors, Motor Ambar, Inc.*, 161 DPR 69, 76 (2004). (Énfasis provisto). Conforme a la cual, habrá que determinar si la actuación de la agencia fue arbitraria, ilegal, caprichosa o tan irrazonable que constituyó un abuso de discreción. *Mun. De San Juan v. CRIM*, 178 DPR 164, 175 (2010); *Costa Azul v. Comisión*, 170 DPR 847, 852 (2007). Por tanto, la revisión judicial de una determinación administrativa se circunscribe a determinar si: (1) el remedio concedido por la agencia fue apropiado; (2) las determinaciones de hechos realizadas por la agencia están sostenidas por evidencia sustancial que obra en el expediente administrativo y, (3) las conclusiones de derecho fueron correctas. Sec. 4.5 de la LPAU, 3 LPRA sec. 9675; *Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626-627 (2016); *Pagán Santiago et al. v. ASR*, 185 DPR 341, 358 (2012). 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. *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, supra; *Capo Cruz v. Junta de Planificación*, 204 DPR 581, 591 (2020).

Los tribunales revisores no tienen libertad absoluta de descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de las agencias. *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 729 (2005). Cuando un tribunal llega a un resultado distinto al de la agencia, debe determinar en ese trayecto si la divergencia con dicha agencia es a consecuencia de un ejercicio razonable y fundamentado de la discreción administrativa, ya sea por la pericia, por consideraciones de política pública o en la apreciación de la prueba. *Íd.* Por esta razón, se afirma que la función revisora del foro intermedio se circunscribe a considerar si la determinación de la agencia es razonable, ya que se persigue evitar que este tribunal revisor sustituya el criterio de la agencia por el suyo. *Hernández Álvarez v. Centro Unido*, supra, pág. 616; *Otero v. Toyota*, supra, pág. 728.

A pesar de que lo hasta aquí descrito constituye la norma general a la que este Tribunal de Apelaciones se ha de adherir al revisar una decisión administrativa, lo cierto es que nuestro Tribunal Supremo ha identificado circunstancias en que corresponde no observar tal deferencia. En específico, dicho alto foro ha reconocido que la referida deferencia a las determinaciones administrativas cederá cuando: (1) la decisión no está basada en evidencia sustancial; (2) el organismo administrativo ha errado en la aplicación de la ley y, (3) ha mediado una actuación irrazonable o ilegal. *Acarón, et al v. D.R.N.A.*, 186 DPR 564, 584 (2012); *Costa Azul v. Comisión*, supra, pág. 852.

La evidencia sustancial es aquella evidencia relevante que una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión. *Torres Santiago v. Departamento de Justicia*, 181 DPR 969, 1003 (2011).

Así pues, al momento de evaluar la sustancialidad de tal evidencia se debe considerar en su totalidad, incluyendo la que sostenga la decisión administrativa y también la que menoscabe el peso que la agencia le haya conferido, *Assoc. Inc. Agencies Inc. v. Com. Seg. PR*, 144 DPR 425, 437 (1997). La doctrina de evidencia sustancial tiene el propósito de evitar la sustitución del criterio del tribunal por el del organismo administrativo en materia especializada. *PCME Comercial v. Junta de Calidad Ambiental*, 166 DPR 599, 615 (2005).

Sin embargo, esta acepción (evidencia sustancial) **no podrá estar sostenida por un ligero destello de evidencia o por simples inferencias**. Así, 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. *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, supra. (Énfasis provisto).

Por último, el alto foro ha manifestado que los tribunales no podemos imprimirle un sello de corrección, so pretexto de deferencia, a las determinaciones de una agencia administrativa o interpretaciones irrazonables, ilegales, o, simplemente, contrarias a derecho. *Graciani Rodríguez v. Garage Isla Verde, LLC*, pág. 127. Por lo que 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 promueve. En este 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 injusticia. *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, supra.



b.

La Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley 1-2012, Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011 (Ley de Ética), se aprobó con el propósito principal de promover y preservar la integridad de los servicios públicos y de las instituciones del gobierno. 3 LPRA sec. 1854 et seq.; *OEG v. Rodríguez Martínez*, 159 DPR 98, 122 (2003), *OEG v. Cordero Santiago*, 154 DPR 827, 847 (2001). Esta identifica como fin: 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. *Id.*

La Ley de Ética es el estatuto regente de la conducta de los servidores y exservidores públicos de la Rama Ejecutiva. Esta legislación va dirigida a establecer un servicio público íntegro, con valores, que mantenga la confianza en sus instituciones y asegure la transparencia en las funciones oficiales. Tiene como misión, entre otras, educar al servidor público para que, en el desempeño de sus funciones, exhiba los valores de bondad, confiabilidad, justicia, responsabilidad, respeto y civismo que rigen la administración pública. Así, el objetivo principal de esta legislación es renovar y reafirmar la función preventiva y fiscalizadora que realiza la OEG. *OEG v. Martínez Giraud*, supra.

Con referencia a las controversias ante nuestra consideración, se ha de indicar que el Art. 4.2 de la Ley de Ética, 3 LPRA § 1857a, establece una serie de prohibiciones éticas de carácter general. *OEG v. Martínez Giraud*, supra. El Artículo 4.2(s) en particular dicta lo siguiente:

**Prohibiciones éticas de carácter general.**

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

De manera muy reciente, en la ya citada Opinión *OEG v. Martínez Giraud*, supra, nuestro Tribunal Supremo tuvo la oportunidad de

considerar al detalle todo lo relativo a la interpretación del artículo 4.2(s) de la Ley de Ética, que, por su pertinencia al asunto ante nuestra consideración, reproducimos *in extenso*. En la referida Opinión el alto foro inició por identificar que el citado artículo de la Ley de Ética *penaliza el hecho de que un servidor público lleve a cabo acciones que pongan en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental. Esta expresión, en esencia, está dirigida a sancionar aquellas sanciones que aparenten perjudicar, o de alguna manera estropear, la confianza del público en sus instituciones públicas. OEG v. Martínez Giraud, supra.*

Entonces, nuestro foro de mayor jerarquía pasa a matizar que, **no cualquier conducta** que aparente representar un conflicto ético o una incompatibilidad con las funciones gubernamentales de un empleado público, **por sí sola, debe ser considerada como una infracción punible bajo esta disposición.** Id. (Énfasis en el original). *Esto es así, pues la amplitud con la que puede ser interpretada una prohibición de este tipo no puede representar, en lo absoluto, una carta blanca para que la mínima percepción sea procesada y castigada, sin tomar en consideración la totalidad de la prueba y sin eliminar el peso de factores externos que puedan incidir directamente sobre el asunto. Id. (Énfasis provisto).*

Continúa el mismo alto foro advirtiendo que, *los procedimientos administrativos que impliquen violaciones éticas, por su particular naturaleza, suponen aquilatar la prueba desde una óptica más rigurosa y exigente que la mera preponderancia de prueba. De acuerdo con ello, y en lo que respecta a las homólogas imputaciones bajo los Cánones de Ética Profesional, supra, hemos reiterado en múltiples ocasiones que el estándar intermedio de prueba clara, robusta y convincente es el requerido por nuestro ordenamiento ético disciplinario para imponer sanciones bajo este cuerpo normativo. Id. (Énfasis en el original).*

Aludiendo a la específica situación de hecho que estaba atendiendo el Tribunal Supremo en la Opinión que estamos citando, concluye que, con respecto al quantum de prueba en estos casos, **no se puede exigir menos**, (prueba clara, robusta y convincente), *máxime, cuando la naturaleza del procedimiento es una acusatoria, en la que el empleado público al cual se le imputa infringir una norma ética, se encuentra presto a ser castigado con una multa sustancial o con el despido de su empleo. Como podemos apreciar, tal escenario no dista mucho de los estudiados por este foro en acciones de corte ético-disciplinario contra profesionales del derecho. Por ello, es forzoso concluir que cuando se cuestione el comportamiento ético de un funcionario público, así sea la simple apariencia de imparcialidad o deshonestidad, el cargo debe quedar establecido mediante prueba clara, robusta y convincente que, a su vez, supere y descarte todos los planteamientos basados en conjeturas y en relatos de terceros. Id. (Énfasis en el original, subrayado provisto).*

Considerado lo anterior, entonces conviene también aludir al artículo 4.6 (c) de la Ley de Ética, 3 LPRA §1857e, según el cual:

- (c) *Un exservidor público no puede, durante el año siguiente a la fecha de terminación de su empleo gubernamental, ocupar un cargo, tener interés pecuniario o contratar, directa o indirectamente, con una agencia, persona privada o negocio, sobre el que haya ejercido una acción oficial durante el año anterior a la terminación de su empleo. Se excluye de esta prohibición los contratos intergubernamentales. Los gobiernos municipales, también estarán excluidos del alcance de esta normativa, por lo que podrán contratar, en una jornada parcial de trabajo, a los exservidores públicos retirados de su municipalidad, condicionado a que hayan cesado sus funciones para acogerse al retiro por edad o años de servicio, sin sujeción a los términos dispuestos en esta ley.*

A su vez, la Ley de Ética define *acción oficial* como sigue:

*Gestiones relacionadas con las funciones y deberes asignados al servidor público o en el ámbito de la autoridad delegada a la agencia, tales como asesorar, investigar, acusar, auditar, adjudicar, formular reglas y reglamentos sobre partes específicas. También, incluye todo proceso relacionado con las órdenes, las autorizaciones, las*

*exenciones, las resoluciones, los contratos y la concesión de permisos, franquicias, acreditaciones, privilegios y licencias.* 3 L.P.R.A. § 1854(a).

Además, el artículo 1.2 del mismo estatuto define a la figura del *servidor público*, como:

*La persona 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. ...* 3 L.P.R.A. § 1854(gg).

Por último, *Ley para la Administración y Transformación de los Recursos Humanos en el Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 8 del 4 febrero de 2017, según enmendada, en su artículo 6.4(5)(a)<sup>5</sup>, en lo pertinente, dispone sobre el *destaque* lo siguiente:

(a) Destaque – se autoriza la asignación temporal de un funcionario o empleado de una agencia de la Rama Ejecutiva o municipio y viceversa, para brindar servicios mutuos en alguna de dichas jurisdicciones. ***El funcionario o empleado destacado continuará ocupando el mismo puesto y conservará todos sus derechos como funcionario o empleado de dicha agencia. ...***

(Énfasis provisto).

### **III. Aplicación del Derecho a los hechos**

a.

Iniciaremos atendiendo los señalamientos de error segundo al cuarto, en tanto son susceptibles de discusión conjunta. Los asuntos contenidos en estos versan, o giran alrededor, de la determinación administrativa sobre imponer responsabilidad al recurrente por haber infringido el artículo 4.6(c) de la Ley de Ética, según citado.

Tal cual certeramente fuera identificado en el *Informe* rendido por la Oficial Examinadora,<sup>6</sup> los elementos que se deben probar para que se configure una infracción al inciso (c) del artículo 4.6 en discusión son los siguientes: (1) que la conducta imputada se hubiese cometido por un exservidor público; (2) que, dentro del año siguiente a la fecha de

<sup>5</sup> 3 L.P.R.A. § 1472d(5)(a).

<sup>6</sup> Apéndice XXX, pág. 699.

terminación del empleo gubernamental ostentado por el expleado; (3) este ocupe un cargo, tenga interés pecuniario o contrate, directa o indirectamente con una agencia, persona privada o negocio, sobre el que haya ejercido una acción oficial durante el año anterior.

En el recurso de revisión judicial el recurrente no pretende impugnar el primero de tales elementos, (al menos en lo relativo a que, en efecto, fue empleado público), sino que concentra su esfuerzo discursivo en mostrar como irrazonable la determinación administrativa referente a los dos elementos restantes. Con respecto a tales elementos del artículo 4.6(c) de la Ley de Ética, el recurrente arguye, esencialmente, que no se configuraron puesto que: (1) cuando inició sus labores en la Compañía, ya había transcurrido más de un año desde su separación como empleado de la AAFAF, encontrándose totalmente desvinculado de esta, en tanto no realizó función alguna en o para ella; (2) que, en cualquier caso, tampoco llevó a cabo un *acto oficial* mientras fue empleado de AAFAF, con relación a la Compañía, estando impedido el foro administrativo (y nosotros) de atribuirle tal efecto a su intervención en la firma del contrato con la Compañía. No nos persuade, mucho menos logra establecer, según lo exige el criterio rector al ejercer nuestra facultad revisora, que la determinación recurrida resulte irrazonable.

Siguiendo el orden elegido por el recurrente en su recurso de revisión judicial al abordar los temas anteriores, iniciaremos por zanjar que, contrario a lo que este postula, su intervención en la firma del contrato con la Compañía, mientras ocupó el cargo de *Chief Financial Officer (CFO)* en la AAFAF, **sí** enmarca dentro de la acepción de *acción oficial*, según esta es definida en el artículo 1.2 de la Ley de Ética, supra. No existe controversia de hecho alguna sobre la determinación del foro recurrido que estableció que, a través de la *Resolución 2017-085*, la Junta de Directores de la AAFAF autorizó al recurrente a firmar y

ejecutar contratos en representación de dicha agencia y, en efecto, bajo dicho poder, este suscribió el contrato con la Compañía, el 16 de julio de 2018, por \$9,000,000.00.

A pesar de lo afirmado, el recurrente se afana en sostener que no debemos considerar la intervención descrita como una *acción oficial*, esgrimiendo que la facultad de aprobar contratos por tal cantidad residía exclusivamente en la Junta de Directores y, en consecuencia, su participación se limitó a cumplir una orden proveniente de dicha Junta. Por el contrario, según adelantamos, no albergamos dudas de que, al recurrente ejercer una de sus funciones como CFO en la AAFAF, a través de haber firmado el contrato con la Compañía, este **sí llevó a cabo una gestión relacionada con las funciones que tenía asignada como servidor público, en un proceso referente a contratación**, tal como previsto en el artículo 1.2 de la Ley de Ética. Aunque resulte reiterativo, el recurrente pretende minimizar el acto de firmar el contrato con la Compañía aseverando que, *solo se limitó a ejecutar un mandato de la Junta de Directores*,<sup>7</sup> sin embargo, determinamos que tal intervención, es decir, la sola firma del contrato, está concebida dentro de los actos previstos por la Ley de Ética como constitutivos de una *acción oficial*, y no observamos rastro de excepción alguna en el artículo 1.2 de la Ley de Ética que admita la teoría legal impulsada en el recurso de revisión judicial.<sup>8</sup>

El recurrente también promueve la teoría de que debemos tomar la fecha del 31 de julio de 2018, como punto de partida para el cómputo del del año desde que presuntamente quedó desvinculado de AAFAF, con el propósito de establecer que, cuando inició labores para la Compañía, el

---

<sup>7</sup> Recurso de revisión judicial, página 18.

<sup>8</sup> Acierta la Oficial Examinadora, además, al señalar como un dato relevante que reafirma la concreción de la *acción oficial* requerida para que acontezca la conducta sancionada, que el recurrente hubiese firmado una *Certificación sobre otorgamiento de contrato, escritura o documento relacionado* de la Oficina del Contralor de Puerto Rico. Ver, apéndice XXX de recurso de revisión judicial, pág. 693.

16 de septiembre de 2019, ya se había superado el término de un año dentro del cual estaba impedido de ocupar un cargo en un negocio con el que hubiese ejercido un acto oficial. Tampoco nos persuade.

Por una parte, no convence la teoría del recurrente tendiente a sostener que estuviera completamente desvinculado de AAFAF a partir de la fecha sugerida, iniciando labores inmediatamente en la Fortaleza, por cuanto, lo cierto es, que tal operación de personal fue posibilitada a través de la figura del *destaque*, la cual, según citamos en la exposición de derecho, supone que el funcionario o empleado destacado, (el recurrente) continuó ocupando el mismo puesto y conservó todos sus derechos como funcionario de AAFAF.<sup>9</sup> En este sentido, por cuanto el recurrente conservó todos sus derechos en AAFAF por el término completo en que estuvo en destaque en Fortaleza, no podemos conceder su supuesta total desvinculación con la primera, hasta tanto fue aceptada su renuncia en el puesto que conservaba en AAFAF. De lo que se sigue que, tal como lo concluyó el foro recurrido, la terminación del empleo gubernamental del recurrente en AAFAF, según esta es concebida en el artículo 4.6(c) de la Ley de Ética, cristalizó el 30 de junio 2019, fecha en que efectivamente fue acogida su renuncia, lo que marcó el inicio del año de prohibición para ser empleado por alguna compañía con la cual participara en un *acto oficial*.

Al así decidir, también pesa en nuestro ánimo la consideración que hemos dado a las determinaciones de hecho de la Oficial Examinadora, específicamente aquella en la que esta plasmó no haberle concedido

---

<sup>9</sup> La evidencia documental presentada hizo constancia de que el recurrente:

- (1) Recibía su salario desde la AAFAF, aun luego de cesar sus funciones en la agencia;
- (2) Mantuvo las mismas condiciones de empleo y los mismos beneficios marginales;
- (3) AAFAF pagaba el diferencial de su salario;
- (4) AAFAF se encargaba del asunto de sus nóminas;
- (5) Mantuvo el mismo número de puesto por recalificación; y

credibilidad al testimonio del recurrente, relativo a su alegada completa desvinculación de AAFAF mientras estuvo destacado en Fortaleza. En su *Informe*, la Oficial Examinadora se mostró meticulosa al citar la línea de interrogatorio dirigida contra el recurrente sobre la aducida desvinculación de AAFAF, poniendo de manifiesto las ambivalencias y el comportamiento de este en la silla de testigo, que, a su vez, tuvieron como resultado la conclusión de que no le merecía credibilidad la aseveración sobre la supuesta desvinculación.

Como se sabe, es el foro administrativo el que escucha y observa la prueba testifical, quedando en óptima condición de valorarla y asignar el peso probatorio correspondiente, y no apreciamos en este caso circunstancia alguna que nos coloque en posición de alterarlas. Además, en cuanto a las determinaciones de hechos, el criterio bajo el cual un tribunal debe revisar las determinaciones e interpretaciones de una agencia administrativa es el de razonabilidad, debiendo ser sostenidas siempre que exista en el expediente administrativo evidencia sustancial que las apoye, *OEG v. Rodríguez*, supra, pág. 117, criterio que resulta cabalmente cumplido en lo discutido. Finalmente, no identificamos en el expediente otra prueba que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada, hasta tal punto que no pueda concluirse que la determinación de la agencia fue razonable a la luz de la totalidad de la prueba que tuvo ante su consideración. *Id.*, pág. 118. Por tanto, no nos resulta necesario entretener consideraciones ulteriores sobre la veracidad o falsedad de la comunicación enviada por el representante legal del recurrente a la OEG, relacionadas a la información que le fue requerida para determinar si permanecía o no vinculado a la AAFAF, en tanto el asunto fundamental a dirimirse a través de dicha información, - si el recurrente se mantuvo vinculado a la AAFAF mientras estuvo destacado en Fortaleza-, fue efectivamente dilucidado y adjudicado luego



del discurrir de la totalidad de la prueba testifical y documental presentada en la vista evidenciaría.<sup>10</sup>

Observado lo anterior, solo resulta coherente concluir que la agencia administrativa sí contó con evidencia sustancial en el expediente administrativo para sostener la recomendación del *Informe*, -luego avalado por el Subdirector de la OEG mediante la *Resolución* recurrida-, concluyendo que el recurrente incurrió en infracción al artículo 4.6(c) de la Ley de Ética. Corresponde entonces demostrar deferencia a la determinación administrativa, confirmándola.

Con todo, valga aclarar que, aun aplicando el criterio de prueba clara, robusta y convincente para establecer la comisión de la conducta descrita en el artículo 4.6(c) de la Ley de Ética, que el Tribunal Supremo requirió al imputarse infracción al artículo 4.2 de la misma ley en *OEG v. Martínez Giraud*, supra, determinamos que cabe sostener la conclusión de que el recurrente cometió infracción al artículo de la Ley de Ética hasta aquí discutido. Es decir, el expediente administrativo contiene prueba clara, robusta y convincente que sostiene la determinación sobre infracción al artículo 4.6(c) de la Ley de Ética.

b.

Atendiendo entonces el primer señalamiento de error levantado por el recurrente, este nos convoca a revocar la determinación incluida en la *Resolución* recurrida referente a la imposición de multa por infracción al artículo 4.2 de la Ley de Ética, que resultó contraria a la recomendación que hizo la Oficial Examinadora en el Informe. Antes de dilucidar tal

---

<sup>10</sup> En la página 22 del recurso de revisión judicial el recurrente alude en un brevísimos párrafo de una oración, a la negativa del foro administrativo en permitir que fuera admitido un informe pericial que se disponía a presentar en la vista realizada. Aunque así mencionado, sin embargo, no procedió a discutir por qué deberíamos considerar que el foro administrativo incidió al no haber admitido dicha evidencia, es decir, no presentó argumentos de derecho impulsarnos a valorar tal exclusión de prueba. Como es sabido, este foro apelativo no considerará ningún señalamiento de error no discutido. *Morán v. Martí*, 165 DPR 356, 365 (2005).

petición, bien vale resaltar varios datos que, como se verá, condicionan el curso decisorio elegido.

Es necesario iniciar advirtiendo que, posterior a la presentación del recurso de revisión judicial ante nuestra consideración, el Tribunal Supremo emitió una Opinión, *OEG v. Martínez Giraud*, supra, que resulta de cardinal importancia en este caso, en la que precisó los contornos interpretativos que debemos observar al examinar una imputación al amparo del artículo 4.2(s) de la Ley de Ética. Entre las muchas e importantes expresiones que realizó el referido alto foro sobre el artículo aludido, destaca que, *ante un proceso de naturaleza acusatoria, como el que está ante nuestra atención, en el que se cuestione el comportamiento ético de un funcionario público, así sea la simple apariencia de imparcialidad o deshonestidad, el cargo **debe quedar establecido mediante prueba clara, robusta y convincente, que a su vez supere y descarte todos los planteamientos basado en conjeturas y en relatos de terceros***. Id. (Énfasis en el original, subrayado provisto). Tal *quantum* de prueba requerido queda en buena medida explicado por la afirmación del alto foro identificando los procesos que se llevan ante la OEG como cuasi-penales. Íd. Por causa de tan claro precedente, resulta inescapable adherirnos al examen allí requerido para determinar si el expediente administrativo en este caso sostiene la infracción al artículo 4.2(s) de la Ley de Ética.

Es pertinente recalcar en este punto que, en el *Informe* presentado por la Oficial Examinadora al Subdirector de la OEG, esta recomendó el archivo de la querrela por infracción al artículo 4.2 de la Ley de Ética. La recomendación de la referida Oficial, ante quien se desfiló la prueba, no estuvo desprovista de fundamento, ni fue realizada en un vacío, sino que fue el producto de un sopesar de la prueba que tuvo ante sí, frente a los elementos que se requieren demostrar para concluir sobre la

configuración del artículo bajo discusión. Con precisión, la Oficial Examinadora identificó como única prueba para demostrar la alegada infracción a este artículo, la desfilada a través de los testimonios de los señores Almodóvar Vélez y Carrión Maldonado. Sobre tales testimonios, esta dejó constancia de que el señor Almodóvar Vélez declaró que, *en términos generales, los servidores públicos debían cuidar la apariencia de cualquier acto ilegal que se malinterprete y aclaró que no estaba refiriéndose específicamente al caso del querellado.*<sup>11</sup> Respecto al testimonio de la señora Carrión Maldonado, la Oficial Examinadora plasmó lo declarado en términos de que, *esta no veía bien que alguien que haya ejercido una acción oficial sobre el contrato de Conway MacKensie, luego se fuera a trabajar con dicha compañía, ya que se podría dar a pensar que se había hecho para posteriormente obtener un empleo con el contratista*<sup>12</sup>.

Sopesadas tales declaraciones, la Oficial Examinadora concluyó que no resultaban suficientes para probar el artículo 4.2(s) de la Ley de Ética, es decir, para poner en duda la imparcialidad o integridad de la función gubernamental de la AAFAF en Fortaleza, por tanto, el cargo debía ser archivado. Nótese que, a pesar de la Oficial Examinadora no aplicar a este caso el criterio de mayor rigor establecido en *OEG v. Martínez Giraud*, supra, necesario para encontrar probado el artículo 4.2 de la Ley de Ética -debe establecerse mediante prueba clara, robusta y convincente, que a su vez supere y descarte todos los planteamientos basados en conjeturas y en relatos de terceros-, **de todos modos, juzgó que ni siquiera bajo el criterio de preponderancia de la prueba cabía entenderse como probado, ergo, debía ser archivado.**

---

<sup>11</sup> Apéndice XXX del recurso de revisión judicial, pág. 707.

<sup>12</sup> Id.

Visto lo cual, debemos sopesar la valoración que de dicha prueba hiciera el Subdirector de la OEG en la Resolución recurrida<sup>13</sup> para fundamentar que, contrario a lo recomendado por la Oficial Examinadora, cabía sostener la querrela por infracción al artículo 4.2 de la Ley de Ética. En particular, al identificar la prueba que, a su juicio, logró demostrar la querrela bajo discusión, el Subdirector de la OEG aludió al testimonio de la señora Carrión Maldonado, referente a que, *...que no veía bien que alguien que haya ejercido una acción oficial sobre el contrato de Conway MacKensie, luego se fuera a trabajar con dicha compañía, ya que se podría dar a pensar que se había hecho para posteriormente obtener un empleo con el contratista.* Fijémonos que la única prueba que el Subdirector identificó como suficiente en derecho para dejar probada la infracción bajo el artículo 4.2 de la Ley de Ética en este caso, -la declaración de la señora Carrión Maldonado-, fue la misma declaración que la Oficial Examinadora entendió insuficiente para igual propósito.

Es de ver, además, que, en el *Alegato en oposición al recurso de revisión de decisión administrativa* presentado por la OEG ante nosotros, cuando se atiende o discute este primer señalamiento de error, solo menciona como prueba para establecer *el estigma social que ocasiona al servicio público el proceder del señor Soto Vélez*, el testimonio de la señora Carrión Maldonado, según ya hemos citado en los párrafos previos.

Cabe concluir, en definitiva, que tanto la Oficial Examinadora, el Subdirector de la OEG, como la propia OEG, colocan como la prueba esencial para demostrar que el recurrente violentó el artículo 4.2(s) de la Ley de Ética, fue las brevísimas expresiones que sobre el asunto hizo la testigo Carrión Maldonado durante la vista administrativa celebrada, ya

---

<sup>13</sup> No está en controversia la capacidad de la autoridad nominadora, o su representante, para acoger, no acoger o modificar las recomendaciones de los oficiales examinadores, de modo que resulta innecesaria añadir discusión acerca de tal facultad.

reproducidas. Entonces, cabe preguntarnos, ¿es esta la prueba *clara, robusta y convincente, que a su vez supere y descarte todos los planteamientos basados en conjeturas y en relatos de terceros*, requerida por nuestro Tribunal Supremo para entender infringido el artículo 4.2(s) de la Ley de Ética en este caso? Juzgamos que la respuesta es en la negativa, en tanto tal prueba resulta insuficiente para superar el *quantum* requerido para sostener la querrela presentada bajo el artículo 4.2(s) de la Ley de Ética, según concebido en *OEG v. Martínez Giraud*, supra. Tal como lo manifestó la Oficial Examinadora en el *Informe*, (máxime cuando aplicamos el *quantum* de prueba requerido en estos casos en *OEG v. Martínez Giraud*, supra), las expresiones de la testigo mencionada no establecen que la conducta del recurrente pusiera en duda la imparcialidad o integridad de la función gubernamental de la AAFAF o de la Fortaleza, tampoco sirven para descartar todos los planteamientos basados en relatos o conjeturas de terceros.

En específico, nuestro Tribunal Supremo estableció en *OEG v. Martínez Giraud*, supra, que la apariencia de parcialidad o deshonestidad que penaliza el artículo 4.2(s) de la Ley de Ética, **tiene que estar sostenida sobre una robusta impresión dada al público de una acción antiética**. Sin embargo, en este caso no logramos identificar la prueba requerida con la que se estableciera la *robusta impresión dada al público* por la acción antiética en la que incurrió el recurrente. Aun reconociendo importantes distinciones entre los hechos que dieron lugar a que el Tribunal Supremo revocara la determinación de la OEG en la Opinión emitida en *OEG v. Martínez Giraud*, supra, -siendo la esencial que en el caso ante nosotros sí se demostró con prueba robusta que el recurrente cometió un acto antiético-, de todos modos, la prueba careció de la calidad de robusta al considerar el factor sobre la impresión que tal acción causó en el público.

En definitiva, determinamos que el recurrente sí infringió el artículo 4.6(c) de la Ley de Ética, pero no se desfiló prueba suficiente, según, según delineada en *OEG v. Martínez Giraud*, supra, para sostener la infracción al artículo 4.2(s) de la Ley de Ética, por lo que procede ordenar el archivo de esta última querrela.

#### **IV. Parte dispositiva**

Por los fundamentos antes expuestos, se modifica la *Resolución* de la Oficina de Ética Gubernamental recurrida, de modo que confirmamos la determinación y multa dada al recurrente por infracción al artículo 4.6(c) de la Ley de Ética, pero revocamos la determinación de esa misma Oficina relativa a la imposición de una multa por infracción al artículo 4.2 (s) de la Ley de Ética Gubernamental.

Lo pronunció y manda el Tribunal y lo certifica su Secretaria.

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