

ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
TRIBUNAL DE APELACIONES
PANEL IX

OFICINA DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL
RECURRIDA

KLRA202300512

REVISIÓN JUDICIAL
procedente de la
Oficina de Ética
Gubernamental de
Puerto Rico

Caso Número:
22-23

V.

ANGELO CRUZ RAMOS
PETICIONARIO

SOBRE:
Violación a los
Incisos (b), (q),
(r) 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 Rodríguez Casillas, el Juez Salgado Schwarz y el Juez Ronda Del Toro.

Salgado Schwarz, Carlos G., Juez Ponente

SENTENCIA

En San Juan, Puerto Rico, a 9 de noviembre de 2023.

Comparece ante nos el Sr. Ángelo Cruz Ramos (señor Cruz Ramos o Recurrente) y solicita que revisemos una *Resolución Enmendada* emitida por la Oficina de Ética Gubernamental (OEG) el 10 de agosto de 2023, notificada en esa misma fecha. Por medio del referido dictamen, la OEG le impuso una multa administrativa al recurrente de \$2,500.00 por la violación a los incisos (b), (r) y (s) del Artículo 4.2 de la Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental (LOOEG), para un total de \$7,500.00. Además, la OEG le impuso al señor Cruz Ramos una medida de restitución por la cantidad de \$3,000.00.

Por los fundamentos que expondremos a continuación, **confirmamos** el dictamen apelado.

-I-

A continuación, exponemos el tracto procesal relevante al caso de autos, conforme surge del expediente ante nuestra consideración.

El 29 de septiembre de 2020, el Departamento de Justicia de Puerto Rico refirió al Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (PFEI) un *Informe Preliminar Sobre Referido de la Legislatura Municipal del Municipio de Ceiba Relacionado Con la Celebración de un Torneo de Dominó Sin la Previa Autorización del Referido Cuerpo*.¹ Mediante dicho informe, el Departamento de Justicia recomendó la designación de un Fiscal Especial Independiente por entender que existía causa suficiente para creer que el recurrente pudo haber cometido un delito.

El 10 de noviembre de 2020, el PFEI emitió una *Resolución*² mediante la cual ordenó el archivo del caso por entender que no hubo el elemento de intención criminal por parte del señor Cruz Ramos. Sin embargo, el PFEI remitió el asunto a la OEG ante la posibilidad de que se hubiese violentado la Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental (LOOEG).

Así pues, el 22 de octubre de 2021, la OEG presentó una *Querrela*³ contra el señor Cruz Ramos. En ella, alegó que el recurrente, como alcalde del Municipio de Ceiba, otorgó un donativo a la Federación de Dominó de Puerto Rico (FDPR), a través de un contratista, sin haber sido autorizado por la Legislatura Municipal de Ceiba, lo que provocó la pérdida de fondos públicos. También, adujo que el querrellado firmó antedatado el contrato de servicios profesionales con el referido contratista, a sabiendas de la falsedad de la fecha.

¹ Apéndice del Recurso, págs. 1-21.

² *Id.*, págs. 24-31.

³ *Id.*, págs. 32-37.

Por último, se argumentó que las acciones del querellado atentaron contra la rectitud e integridad que tiene que permear en la conducta de todo aquel que representa la función gubernamental.

El 22 de febrero de 2022, el recurrente presentó su *Contestación a Querrela*⁴, en la que aceptó unos hechos, negó otros y planteó varias defensas afirmativas. Entre ellas, alegó que no era necesaria la autorización de la Legislatura Municipal de Ceiba, pues el dinero entregado a la FDPR se trataba de un auspicio y no de un donativo.

El 20 de abril de 2022, el señor Cruz Ramos presentó una *Solicitud de Desestimación de la Querrela*⁵. En síntesis, alegó que sus acciones se llevaron a cabo a tenor con la Ley de Municipios Autónomos vigente al momento de los hechos. Además, adujo que ninguna disposición de la Ley, obligaba al alcalde a requerir la aprobación de la Legislatura Municipal para la otorgación del auspicio en controversia.

Por su parte, el 12 de mayo de 2022, la OEG presentó su correspondiente *Moción en Oposición a Solicitud de Desestimación de la Querrela*⁶. En síntesis, la OEG alegó que la aportación económica que le solicitó la FDPR al recurrente fue de manera gratuita, por lo que se trataba de un donativo y, por tanto, precisaba la autorización de la Legislatura Municipal de Ceiba a tenor con la Ley de Municipios Autónomos.

El 5 de julio de 2022, la OEG presentó una *Moción en Solicitud de Resolución Sumaria*⁷. En ella, arguyó que no existía controversia de hechos materiales a los efectos de que (i) el alcalde querellado no contaba con una autorización de la Legislatura del Municipio de Ceiba para donar la

⁴ *Id.*, pág. 38.

⁵ *Id.*, págs. 39-49.

⁶ *Id.*, págs. 61-75.

⁷ *Id.*, págs. 139-156.

cantidad de \$3,000.00 a la FDPR, (ii) el alcalde autorizó el pago de dicha cantidad a un contratista para que se lo entregara a la FDPR mediante un acuerdo ilegal o simulado en contravención a los requisitos de contratación gubernamental y (iii) no existía un acuerdo por escrito válido para la asignación de los fondos ni de como se utilizaría dicho dinero. A esos efectos, la OEG alegó que la conducta del recurrente infringió la LOOEG.

De otra parte, el 28 de julio de 2022, el señor Cruz Ramos presentó una *Oposición a Moción en Solicitud de Resolución Sumaria*⁸. En síntesis, adujo que existían elementos subjetivos de intención y propósitos mentales en los cuales el factor de credibilidad era esencial y, por lo tanto, no procedía la solicitud de resolución sumaria.

Luego de varios trámites procesales, el 17 de julio de 2023, la Oficial Examinadora emitió su correspondiente *Informe*⁹. En síntesis, recomendó que se encontrara al señor Cruz Ramos incurso en violación a los incisos (b), (r) y (s) del Artículo 4.2 de la LOOEG y que se archivara la imputación por violación al inciso (q) del mismo Artículo. El referido informe incluyó las siguientes determinaciones de hechos:

1. El querellado, señor Cruz Ramos, se desempeñaba como alcalde del Municipio de Ceiba al momento en que ocurrieron los hechos imputados en la *Querrela* de epígrafe.
2. Como alcalde del Municipio de Ceiba, el querellado era la máxima autoridad de la Rama Ejecutiva de ese gobierno municipal y, en tal capacidad, le correspondía su dirección, administración y fiscalización. También era su deber cumplir y hacer cumplir las ordenanzas, resoluciones, reglamentos, disposiciones debidamente aprobadas y administrar la propiedad mueble e inmueble del Municipio de Ceiba, de conformidad a las disposiciones de ley, ordenanzas y reglamentos aplicables.

⁸ *Id.*, págs. 233-252.

⁹ *Id.*, págs. 263-289.

3. La FDPR es una corporación domestica sin fines de lucro registrada en el Departamento de Estado desde el 17 de abril de 2008, bajo el número 54591.
4. *Poche Prmotions* es una organización con fines de lucro registrada en el Departamento de Estado desde el 5 de febrero de 2009, bajo el numero 178661, cuya naturaleza y propósito es la contratación de orquestas y espectáculos artísticos.
5. El 9 de julio de 2019, la Lcda. Mayra Rodríguez, presidenta de la FDPR, suscribió una carta dirigida al querellado como alcalde del Municipio de Ceiba. En esta, la licenciada Rodríguez, en representación de la FDPR, le propuso al querellado la celebración del torneo de dominó 1RA. COPA ALCALDE DE DOMIN[Ó] CEIBA (*Copa Alcalde*) el cual tendría un costo de inscripción de \$10 y \$20. Asimismo, en la misiva, solicitó, entre otras cosas, una "aportación de \$3,000 para la premiación".
6. En ese mismo mes de julio de 2019, el querellado y la licenciada Rodríguez se reunieron para discutir la propuesta para la celebración de la *Copa Alcalde*, la cual se llevaría a cabo el 16 de noviembre de 2019.
7. El 26 de septiembre de 2019, la Legislatura Municipal de Ceiba aprobó la Resolución Núm. 8, serie 2019-2020, "Para autorizar la celebración del encendido navideño en la plaza pública Felisa Rincón de Gautier bajo el tema "Christmas Around The World" el viernes 15 de noviembre de 2019...". El horario del encendido navideño era de 6:00 p.m. a 1:00 a.m. La referida resolución no contemplaba una actividad o torneo de dominó el 16 de noviembre de 2019 en un local comercial. Fue firmada por el querellado el 7 de octubre de 2019.
8. El 5 de octubre de 2019, *Poche Promotions*, le presentó al Municipio de Ceiba, a través del querellado, la propuesta #1115-2019 para la actividad del encendido navideño, a celebrarse el 15 de noviembre de 2019. En la propuesta, el contratista detalló los siguientes servicios:

Lugar: Plaza P[ú]blica

1 tarima 28 x 28

500 pies de Verja

1 techo 30 x 30

Sistema de luces

Sistema de Sonido

Generador**Org. A son de Guerra 10:00-11:30 p.m.****\$14,000.00**

9. El 8 de noviembre de 2019, el Municipio de Ceiba, a través del querellado, suscribió un *Contrato de Servicios Profesionales*, contrato núm. 2020-000137, con *Poche Promotions*, con una cuantía de \$17,000.00. En el contrato se detallan los servicios dispuestos en la propuesta de *Poche Promotions* para el encendido navideño a celebrarse el 15 de noviembre de 2019. Además, se menciona un torneo de dominó para el 16 de noviembre de 2019, sin más detalles, a pesar de que *Poche Promotions* no estaba organizando ningún torneo de dominó.
10. El contrato núm. 2020-000137 tenía como vigencia esos dos días, 15 y 16 de noviembre de 2019, sujeta a su registro en la Oficina del Contralor de Puerto Rico (OCPR). También, contenía una cláusula que disponía que, durante su vigencia, "el contratista estará impedido de subcontratar con personas para cumplir con las obligaciones contraídas por este contrato, a menos que dichas personas le certifiquen al municipio contratante la información sobre su responsabilidad contributiva...".
11. El 14 de noviembre de 2019, la Legislatura Municipal de Ceiba añadió en el orden del día de su sesión ordinaria el Proyecto de Resolución Núm. 17, Serie 2019-2020, "Para autorizar al Alcalde a Auspiciar el Primer Torneo de Dominó "Copa Alcalde" en el Municipio de Ceiba Organizado por la Federación de Domin[ó] de Puerto Rico, Inc., una corporación sin fines de lucro...". En el mencionado proyecto, se indicó que el auspicio a la FDPR sería por la cantidad de \$3,000.00 por llevar a cabo la *Copa Alcalde*.
12. Durante esa sesión ordinaria, la presidenta de la Legislatura Municipal de Ceiba, Hon. Giselle Cordero Cordero, manifestó que "no se especifica la partida de donde se va a sacar", haciendo referencia a los \$3,000.00, ni "donde va a ser el lugar" y que "no está la carta de esta federación solicitando el donativo".
13. Por su parte, el legislador municipal, Hon. César Rivera Tiburcio, indicó que si el querellado quería auspiciar el torneo de dominó *Copa Alcalde*, debía hacerlo en su carácter personal y no con fondos municipales.
14. A su vez, el legislador municipal, Hon. Carlos Pino Pagán, cuestionó por qué no se "sacan esos premios de las inscripciones". De igual forma, sugirió que el querellado sacara

de su peculio el dinero solicitado, ya que se llamaba *Copa Alcalde* y no "Copa Municipal".

15. Por último, durante esa sesión ordinaria, el legislador municipal, Hon. Francisco Bruno Orellano, presentó una moción para "dejar sobre la mesa" el Proyecto de Resolución Núm. 17, Serie 2019-2020, la cual fue debidamente secundada.
16. El 15 de noviembre de 2019, el querellado y la licenciada Rodríguez, presidenta de la FDPR, se reunieron. La licenciada Rodríguez, aunque con interés en la celebración del torneo de dominó, estaba bajo la impresión de que tenía que cancelar el evento. El querellado realizó expresiones en cuanto a otorgar un "auspicio".
17. Aunque *Poche Promotions* no era el organizador ni el auspiciador del torneo de dominó *Copa Alcalde*, se le solicitó que presentara una nueva propuesta para el encendido navideño en la que añadiera los \$3,000.00 para ese torneo de dominó.
18. Así las cosas, el mismo 15 de noviembre de 2019, *Poche Promotions* remitió por correo electrónico, con copia al querellado, una propuesta enmendada, pre-datada con fecha de 10 de noviembre de 2019, en la que, además de los servicios para el encendido navideño, incluyó los \$3,000.00 con una referencia a un torneo de dominó el 16 de noviembre de 2019. Esa propuesta enmendada fue recibida, autorizada y firmada por el querellado.
19. Por su parte, al 15 de noviembre de 2019, el Departamento de Finanzas del Municipio de Ceiba preparó una *Orden de Compra o Servicio*, codificada PO202000724 cuya descripción y referencia de la compra es la siguiente:

CONTRATO 2020-000137 SERVICIOS DE M[Ú]SICA Y TARIMA EN [LA] ACTIVIDAD "ENCENDIDO NAVIDE[Ñ]O 2019

**VIGENCIA:
15/NOVIEMBRE/19**

VER DETALLES EN CONTRATO

**FINANZAS
MUNICIPIO DE CEIBA**

20. En cuanto al precio por unidad, se expresa la cantidad de \$14,000.00. Sobre el importe, se detalla la misma cuantía, pero con una tachadura, y se añade a mano la cantidad de "17,000.00". La tachadura y la añadidura fueron realizadas por el director de finanzas del Municipio de Ceiba, el Sr. Jorge Marcano Dipiní. La *Orden de Compra o Servicio* fue aprobada por el querellado.

21. El mismo 15 de noviembre de 2019, y por instrucciones del señor Marcano Dipini, la Sra. Lisandra I. García Pacheco, oficial de pre-intervención del Municipio de Ceiba, verificó la *Orden de Compra o Servicio de Poche Promotions*, y manifestó que le "llamó la atención que había una tachadura en el importe de la Orden de Compra...". Asimismo, esta observó que en la primera página del contrato no se especificaba que se iba a hacer "en el torneo de dominó", que "no estaba firmado por el suplidor" y que "faltaba la hoja de registro de contrato de la OCPR".
22. También en esa fecha, se emitió *Comprobante de Desembolso* por la cantidad de \$17,000.00 y se certificó su pago a *Poche Promotions*. Este documento fue autorizado por el querellado.
23. Tanto la *Orden de Compra o Servicio* como en el *Comprobante de Desembolso*, la señora García Pacheco hizo constar que el contrato no estaba firmado por el suplidor ni estaba registrado en la OCPR. También, escribió en el *Comprobante de Desembolso* que faltaba la factura, la carta de relevo del Departamento de Hacienda, y que el pago estaba sujeto a verificación.
24. El 15 de noviembre de 2019, el Municipio de Ceiba emitió un cheque por \$17,000.00 a *Poche Promotions*. A su vez, *Poche Promotions* emitió un cheque por \$3,000.00 a la licenciada Rodríguez, presidenta de la FDPR.
25. El 16 de noviembre de 2019, se celebró el torneo de dominó *Copa Alcalde* y el querellado estuvo presente.
26. En el torneo de dominó se pagaron \$3,000.00 en premios. Este tuvo un costo de inscripción general de \$20 y de \$10 para los residentes del Municipio de Ceiba.
27. El 11 de diciembre de 2019, se recibió de la OEG copia dirigida a la entonces secretaria de justicia, Lcda. Denisse N. Longo Quiñones, suscrita por los siguientes legisladores municipales de Ceiba: Hon. Moira G. Rivera Rivera, Hon. César Rivera Tiburcio, Hon. Carlos Pino Pagán y Hon. Ignacio Reynosa Laureano.
28. En la misiva, los legisladores municipales indicaron que el Proyecto de Resolución Núm. 17, Serie 2019-2020, en el cual evaluaban la aportación de \$3,000.00 a la FDPR, no contó con los votos necesarios para su aprobación. Indicaron, además, que recibieron información de que el director de finanzas del Municipio de Ceiba había alterado una orden de compra del suplidor *Poche Promotions* para modificar el precio del importe de \$14,000.00 a \$17,000.00, y que se inició un proceso de enmienda al contrato de este suplidor (contrato núm. 2020-

000137). Por último, manifestaron lo siguiente en su misiva:

Los documentos y acciones antes descritas establecen sospecha de que funcionarios públicos del Gobierno Municipal de Ceiba utilizaron a tercero (promotor) para otorgar un auspicio que no fue autorizado por la legislatura municipal y que está fuera del alcance del contrato otorgado al promotor citado. La fecha de otorgación del contrato fue el 8 de noviembre de 2019 y posteriormente a la evaluación del Proyecto de Resolución 17 de 2019 y posteriormente a la evaluación del Proyecto de Resolución Serie 2019-2020, por parte de la legislatura municipal, los servicios fueron enmendados el 15 de noviembre de 2019 para incluir el torneo de domin[ó] dentro del alcance del contrato, sin ningún detalle de los servicios que realizaría el promotor en dicha actividad. Referimos este asunto a su atención para la acción correspondiente, dado a que entendemos que el proceso realizado por parte de los funcionarios municipales menoscaba la separación de poderes entre el ejecutivo y la legislatura municipal y violenta los procesos establecidos para una sana administración pública.

29. El 9 de febrero de 2020, se publicó en el periódico *Metro Puerto Rico* una noticia titulada *NIE interviene en alcaldía de Ceiba*. En esta, se hizo referencia a una intervención que realizó el Negociado de Investigaciones Especiales (NIE), tanto en la alcaldía del Municipio de Ceiba como en su Legislatura Municipal, donde se llevaron los documentos y grabaciones. Según, reseñado, la intervención obedeció al referido que suscribieron los legisladores municipales al Departamento de Justicia y cuya copia fue remitida a la OEG. Se indicó en la noticia, además, lo siguiente:

[L]a investigación responde a un donativo de \$3,000.00 que el alcalde dio a un Torneo de Dominó sin el debido proceso. La información pública que trascendió indica, alegadamente, que el alcalde dio [ó]rdenes al Departamento de Finanzas para inflar un contrato ya aprobado para la actividad del encendido de Navidad, para luego desviar el dinero al Torneo de Dominó.

30. El 10 de febrero de 2020, se publicó en el periódico *Primera Hora* una noticia titulada *Intervención del NIE en Municipio de Ceiba*, en la que se hace referencia a la misma intervención del NIE y al mismo referido de los legisladores municipales, previamente señalado, y que se trató de "un donativo que no tuvo el aval de la Legislatura Municipal". Conforme surge de la noticia, el querrellado manifestó que "en realidad el no necesitaba el aval de la

legislatura municipal para esa actividad por ser un "auspicio" y enfatizó que él conoce los procesos porque antes de ser alcalde fue legislador municipal".

31. El 11 de febrero de 2020, el portal electrónico de la emisora radial *NotiUno 630* publicó una noticia bajo el título *Intervienen alcaldía de Ceiba por pago de \$13 mil a promotor para torneo de dominó*, donde se hace la misma reseña sobre la intervención del NIE al Municipio de Ceiba y el referido de los legisladores municipales.
32. El 10 de noviembre 2020, el PFEI emitió una *Resolución* en el caso núm. NA-FEI-2020-0033. De esta *Resolución* surgen los detalles de la investigación que realizó el Departamento de Justicia a raíz del referido que realizaron los legisladores municipales de Ceiba el 11 de diciembre de 2019. En esencia, el Departamento de Justicia recomendó la designación de un fiscal especial independiente por los mismos hechos del caso de epígrafe, por entender que existe causa suficiente para creer que el querellado cometió los delitos de malversación de fondos públicos y la utilización de los deberes y las facultades de su cargo (artículo 4.2 de la LOOEG) al auspiciar o donar \$3,000.00 para la celebración de un torneo de dominó que no fue aprobado por la Legislatura Municipal de Ceiba.
33. No obstante, el PFEI no acogió la recomendación realizada por el Departamento de Justicia y procedió a archivar el caso por entender que no hubo el elemento de intención criminal. En resumen, el PFEI concluyó que (1) el querellado no obvió su obligación de presentar a la Legislatura Municipal la propuesta para auspiciar el torneo de dominó y que fue dejada sobre la mesa, (2) la FDPR es una entidad sin fines de lucro debidamente registrada en Puerto Rico, (3) el torneo de dominó se llevó a cabo según estaba programado para el disfrute y beneficio, no de la FDPR, si no de los residentes del Municipio de Ceiba, (4) los \$3,000.00 fueron utilizados para los premios repartidos en el torneo de dominó y no hubo pérdida de fondos públicos, (5) no existe evidencia de que el querellado ordenó la tachadura en la orden de compra, (6) el querellado expresó que en realidad no necesitaba el avala de la Legislatura Municipal para celebrar el torneo de dominó por ser un auspicio, enfatizando que el querellado conocía el proceso porque antes de ser alcalde fue legislador municipal y que, por tanto, no violó la ley, y (7) el querellado expuso que se realizó el torneo como parte del encendido navideño.

34. Finalmente, en esa Resolución se expresó que el PFEI remitió el asunto que nos ocupa a la OEG por considera que el querellado pudo haber infringido la LOOEG. Esta Resolución fue recibida en la OEG el 13 de noviembre de 2020.

Así las cosas, el 10 de agosto de 2023, el director ejecutivo de la OEG emitió una *Resolución Enmendada*¹⁰ mediante la cual determinó que el recurrente infringió los incisos(b), (r) y (s) del Artículo 4.2 de la LOOEG.

Consecuentemente, el 30 de agosto de 2023, el señor Cruz Ramos presentó una *Solicitud de Reconsideración*¹¹, la cual fue denegada el 31 de agosto de 2023.

Inconforme, el recurrente acudió ante este Tribunal de Apelaciones mediante un *Recurso de Revisión Judicial* en el cual realizó los siguientes cuatro señalamientos de error:

Erró la Oficina de Ética Gubernamental en clasificar el dinero otorgado por el exalcalde Angelo Cruz Ramos a la Federación de Dominó de Puerto Rico como una donación que requería la aprobación de la Legislatura Municipal cuando realmente siempre se contempló como auspicio.

Erró la Oficina de Ética Gubernamental al determinar que el recurrente omitió el cumplimiento de un deber impuesto por la Ley de Municipios Autónomos vigente al momento de la controversia

Erró la Oficina de Ética Gubernamental al determinar que la falta de un contrato de servicios o de auspicio para organizar el torneo de dominó con la FDPR los obligó a determinar que el dinero otorgado se trató de un donativo

Erró la Oficina de Ética Gubernamental en clasificar el dinero otorgado por el exalcalde Angelo Cruz Ramos a la Federación de Dominó de Puerto Rico como una donación que requería la aprobación de la Legislatura Municipal cuando realmente se contempló un auspicio

-II-

¹⁰ Id., págs. 261-262.

¹¹ Id., págs. 290-302.

A. Revisión judicial de las decisiones administrativas

En nuestro ordenamiento, la revisión judicial de decisiones administrativas tiene como fin primordial limitar la discreción de las agencias y asegurar que estas desempeñen sus funciones conforme a la ley.¹² Según esta doctrina, le corresponde a los tribunales examinar si las decisiones de las agencias administrativas fueron tomadas dentro de los poderes delegados y si son compatibles con la política pública que las origina.¹³ Como norma general, el ejercicio de revisión judicial de una decisión administrativa suele limitarse a tres áreas: (1) la concesión del remedio apropiado; (2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial; y (3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho.¹⁴

Dentro de este marco, los tribunales apelativos deben conceder una gran deferencia a las decisiones emitidas por las agencias debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendado.¹⁵ De esta manera, estas determinaciones son amparadas por una presunción de legalidad y corrección, la cual los tribunales deben respetar mientras la parte que las impugna no presente la evidencia suficiente para derrotarlas.¹⁶ A la luz de esto, los tribunales deben ser cautelosos al intervenir con las conclusiones e interpretaciones de los organismos administrativos especializados.¹⁷

Ahora bien, la deferencia reconocida a las decisiones de las agencias administrativas cede en algunas situaciones,

¹² *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 891-892 (2008).

¹³ *Rolón Martínez v. Caldero López*, 201 DPR 26, 35 (2018).

¹⁴ *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, 179 DPR 923, 940 (2010).

¹⁵ *Rolón Martínez v. Caldero López*, *supra* en la pág. 35; *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II.*, *supra* en la pág. 940.

¹⁶ *Rolón Martínez v. Supte. Policía*, 201 DPR 26, 35 (2018). (*citando a Torres Rivera v. Policía de PR*, 196 DPR 606, 626 (2016)).

¹⁷ *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, 173 DPR 870, 892 (2008).

tales como: (1) cuando la decisión no esté basada en evidencia sustancial; (2) cuando la agencia haya errado en la aplicación de la ley; (3) cuando su actuación resulte ser arbitraria, irrazonable o ilegal; y (4) cuando la actuación administrativa lesiona derechos constitucionales fundamentales.¹⁸

La *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (LPAUG) recoge el alcance de la revisión judicial en su Sección 4.5.¹⁹ La misma establece:

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

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

Las conclusiones de derecho serán revisables en todos sus aspectos por el tribunal.²⁰

Como es de notar, tanto la LPAUG como la jurisprudencia sostienen que el estándar para evaluar las determinaciones de hechos es uno de evidencia sustancial. Así lo ha reiterado nuestro Tribunal Supremo al explicar que los tribunales, aplicando el criterio de razonabilidad y deferencia, no alterarán las determinaciones de hechos de las agencias, siempre que surja del expediente evidencia sustancial que las sustente.²¹ En este contexto, evidencia sustancial es aquella prueba relevante que "una mente razonable podría aceptar como adecuada para sostener una conclusión".²²

Similarmente, nuestro Tribunal Supremo ha reiterado que estas determinaciones deben respetarse mientras quien las impugne no produzca evidencia suficiente para derrotarlas.²³ Es decir, al impugnarse, la parte tiene el deber insoslayable

¹⁸ *The Sembler Co. v. Mun. de Carolina*, 185 DPR 800, 822 (2012) (citando a *Empresas Ferrer v. A.R.PE.*, 172 DPR 254, 264 (2007)).

¹⁹ *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 38 de 30 de junio de 2017, 3 LPRA secs. 9603-9713 (2021).

²⁰ 3 LPRA sec. 9675.

²¹ *Asoc. Fcias. v. Caribe Specialty et al. II*, *supra* en la pág. 940.

²² *Capó Cruz v. Junta de Planificación*, 204 DPR 581, 591 (2020) (citando a *Rebollo v. Yiyi Motors*, 161 DPR 69, 77 (2004)).

²³ *Camacho Torres v. AAFET*, 168 DPR 66, 91 (2006).

de presentar ante el foro judicial la evidencia necesaria que permita descartar la referida presunción de corrección.²⁴ Esto implica que se debe demostrar que existe otra prueba, que obre en el expediente y que reduzca o menoscabe el valor probatorio de la evidencia impugnada hasta tal punto que no se pueda concluir que la determinación de la agencia fue razonable de acuerdo con la totalidad de la prueba ante su consideración.²⁵ Todavía más, lo anterior significa también que, ante los tribunales, el peso de la prueba descansa sobre la parte que cuestiona el dictamen.²⁶

Por otra parte, las conclusiones de derecho son revisables en todos sus aspectos, según surge de la sección citada de la LPAUG y la jurisprudencia.²⁷ Empero, ello no significa que se podrán descartar libremente las conclusiones e interpretaciones de la agencia para sustituirlas por el criterio del tribunal.²⁸ Por el contrario, el tribunal está llamado a aplicar los criterios de intervención esbozados, imponiendo su juicio solo en aquellas situaciones en que no encuentre una base racional que fundamente la actuación administrativa y situándose en la misma posición que el foro recurrido para apreciar la prueba pericial y documental.²⁹ En virtud de este análisis, cabe recordar que los tribunales solo deben intervenir en las decisiones administrativas cuando concluyan que se ha actuado arbitraria, ilegal o irrazonablemente.³⁰

B. La resolución sumaria en los procesos administrativos.

La sección 3.7 de la LPAUG autoriza la resolución sumaria de las contiendas administrativas, siempre y cuando

²⁴ *Id.*

²⁵ *Id.* (citando a *Otero v. Toyota*, 163 DPR 716, 728 (2005)).

²⁶ *Id.*

²⁷ *Torres Rivera v. Policía de PR*, *supra*, pág. 627.

²⁸ *García Reyes v. Cruz Auto Corp.*, *supra* en la pág. 894.

²⁹ *Id.* en la pág. 895.

³⁰ *Rolón Martínez v. Caldero López*, *supra* en la pág. 36.

la ley orgánica de la agencia no disponga lo contrario.³¹ En específico, el inciso (b) de dicha sección establece lo siguiente:

(b) Si la agencia determina a solicitud de alguna de las partes y luego de analizar los documentos que acompañan la solicitud de orden o resolución sumaria y los documentos incluidos con la moción en oposición, así como aquéllos que obren en el expediente de la agencia, que no es necesario celebrar una vista adjudicativa, podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias, ya sean de carácter final, o parcial resolviendo cualquier controversia entre las partes, que sean separable de las controversias, excepto en aquellos casos donde la ley orgánica de la agencia disponga lo contrario.

La agencia no podrá dictar órdenes o resoluciones sumarias en los casos en que (1) existen hechos materiales o esenciales controvertidos; (2) hay alegaciones afirmativas en la querrela que no han sido refutadas; (3) surge de los propios documentos que se acompañan con la petición una controversia real sobre algún hecho material y esencial; o (4) como cuestión de derechos no procede.³²

Nuestro Tribunal Supremo ha reiterado que este mecanismo busca agilizar el proceso adjudicativo en los casos en que no estén presentes hechos materiales en controversia.³³ Así, nada impide que una agencia adjudique sin celebrar una vista evidenciaría si no existe controversia sobre los hechos y toda la evidencia documental que consta en el expediente demuestra claramente la corrección de la determinación de la agencia.³⁴ De esta manera, se evita celebrar una vista evidenciaría que no aporta ningún elemento meritorio al proceso analítico.³⁵

Por otro lado, como regla general, las Reglas de Procedimiento Civil no aplican automáticamente en procedimientos administrativos.³⁶ La razón de ser de esa

³¹ 3 LPRA sec. 9647. Véase también *OCS v. Universal*, 187 DPR 164, 177.

³² *Id.*

³³ *OCS v. Universal*, *supra* en las págs. 177-178.

³⁴ *Id.* en la pág. 178. (citando a *Mun. de San Juan v. CRIM*, 178 DPR 163, 179 (2010)).

³⁵ *Id.* (citando a J. Echevarría Vargas, *Derecho administrativo puertorriqueño*, San Juan, Ed. Situm, 2012, pág. 231).

³⁶ *Pérez v. VPH Motor Corp.*, 152 DPR 475, 484 (2000).

norma responde a la necesidad de que los organismos administrativos funcionen sin la inflexibilidad que caracteriza a los tribunales.³⁷ En contraste, el proceso administrativo debe ser ágil y sencillo.³⁸ Ahora bien, de acuerdo con el Tribunal Supremo, nada impide que en casos apropiados se adopten las normas de las Reglas de Procedimiento Civil para guiar el procedimiento administrativo, siempre que no sean incompatibles con el proceso y propicien una solución justa, rápida y económica.³⁹

C. La Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico

La Ley Núm. 1-2012 fue aprobada con el propósito principal de renovar y reafirmar la función preventiva y fiscalizadora de la OEG.⁴⁰ En nuestro ordenamiento, es el estatuto regente de la conducta de los servidores y exservidores públicos de la Rama Ejecutiva.⁴¹ Como parte de su misión, la OEG tiene la encomienda de fiscalizar la conducta de los servidores públicos y penalizar a los que transgreden la normativa ética que integra los valores del servicio público, mediante los mecanismos y recursos que le provee la Ley.⁴²

Entre las facultades y poderes que el Artículo 2.3 de la Ley Núm. 1-2012 le provee a la OEG se destacan por su pertinencia las siguientes: (1) interpretar, aplicar y hacer cumplir las disposiciones de la referida Ley y de los reglamentos creados a su amparo; (2) designar oficiales examinadores o jueces administrativos para presidir los procesos de adjudicación ante la presentación de querellas;

³⁷ *Id.*

³⁸ *Id.* en las págs. 484-485.

³⁹ *Id.* (citando a *Ortiz v. Adm. Sist. de Retiro Emp. Gob.*, 147 DPR 816, 822 (1999)).

⁴⁰ Exposición de Motivos, Ley Núm. 1-2012.

⁴¹ *Oficina de Ética Gubernamental v. Martínez Giraud*, *supra* en la pág. 5; 3 LPRA sec. 1857.

⁴² 3 LPRA sec. 1855.

(3) establecer y administrar procedimientos para identificar violaciones a la ética gubernamental y tomar medidas disciplinarias, administrativas o civiles autorizadas por la propia Ley, los cuales incluyen investigaciones y audiencias en las que se le provea a las partes la oportunidad de ser oídas y de defenderse; y (4) emitir órdenes de retención y descuento contra los fondos acumulados del servidor o ex servidor público que incumpla con una multa administrativa final y firme.

Cónsono con lo anterior, la Ley 1-2012 instituyó un Código de Ética para los Servidores Públicos y Ex Servidores Públicos de la Rama Ejecutiva para reglamentar la conducta de estos funcionarios del ejecutivo.⁴³ Entre la serie de prohibiciones éticas de carácter general que establece el Artículo 4.2 del estatuto se destacan las siguientes. En primer lugar, el inciso (b) del referido Artículo dispuso: “[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”.⁴⁴ En segundo lugar, el inciso (r) prescribió: “[u]n servidor público no puede omitir el cumplimiento de un deber impuesto por ley o reglamento, si con ello ocasiona la pérdida de fondos públicos o produce daño a la propiedad pública”.⁴⁵ En tercer lugar, el inciso (s) estableció: “[u]n servidor público no puede llevar a cabo una acción que ponga en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental”.⁴⁶

⁴³ Capítulo IV de la Ley Núm. 1-2012, Artículos 4.1 a 4.8, 3 LPRA secs. 1857-1857g.

⁴⁴ 3 LPRA sec. 1857a.

⁴⁵ *Id.*

⁴⁶ *Id.*

Para sancionar y penalizar los incumplimientos con el Código de Ética, el Artículo 4.7 de la Ley Núm. 1-2012 autorizó la presentación de acciones penales, civiles y administrativas. Respecto a la acción administrativa, se estableció que “[t]oda persona que viole las prohibiciones y disposiciones establecidas en este Capítulo y en los reglamentos, en las órdenes o en las normas promulgadas a su amparo puede ser castigada por la Dirección Ejecutiva con multa administrativa, que no excederá de veinte mil (20,000) dólares por cada violación”.⁴⁷ Asimismo, se le otorgó a la Dirección Ejecutiva de la OEG facultades como la de imponer una sanción de triple daño adicional a la multa administrativa, ordenar la restitución y mandar el descuento de la nómina del servidor público hasta completar el pago de la multa.⁴⁸

Por último, el Artículo 7.3 de la referida Ley prescribe el derecho de todo servidor a presentar un recurso de revisión judicial ante el Tribunal de Apelaciones, en conformidad con la LPAUG, si resulta afectado en un proceso adversativo llevado a cabo en la OEG que dé por terminado el asunto.⁴⁹

Además, el *Reglamento sobre asuntos programáticos de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico* pone en vigor las disposiciones de la Ley Núm. 1-2012 respecto a los poderes de la dirección ejecutiva de la OEG y el procedimiento adjudicativo ante la agencia.⁵⁰ Entre sus disposiciones, el Artículo 6.11 del Reglamento autoriza el

⁴⁷ 3 LPRA sec. 1857f.

⁴⁸ *Id.*

⁴⁹ 3 LPRA sec. 1860b.

⁵⁰ OEG, Reglamento sobre asuntos programáticos de la Oficina de Ética Gubernamental, Reglamento Núm. 8231 (18 de julio de 2012).

uso de la Resolución sumaria en los procesos adjudicativos de la OEG.⁵¹ Específicamente, prescribe lo siguiente:

Cualquier parte podrá solicitar una resolución sumaria de todas o de cualquiera de las controversias a ser ventiladas en una audiencia mediante la presentación de una moción con no menos de veinte días calendario de antelación a dicha audiencia. La moción establecerá que no existe controversia de hecho esencial que haya que determinar en la audiencia y estará fundada en documentos, sin limitarse a: declaraciones juradas, certificaciones, grabaciones, videos o fotografías.

Dentro del término de diez días calendario, a partir de la notificación de una moción de resolución sumaria, la parte que se oponga a dicha moción deberá presentar su oposición. En ésta, deberá establecer que existe una controversia real sobre algún hecho esencial a determinar en la audiencia o que la resolución sumaria es inapropiada por alguna otra razón.

No procederá dictar una resolución sumaria si: (1) existen hechos materiales o esenciales controvertidos; (2) hay alegaciones afirmativas en la querrela que no han sido refutadas; (3) surge de los documentos que se acompañan con la petición una controversia real sobre algún hecho material y esencial, o (4) como cuestión de derecho no procede.

Si todas las controversias se resuelven mediante una resolución sumaria, no se celebrará audiencia y el oficial examinador procederá a emitir su informe; o el juez administrativo procederá a emitir su resolución final. Si sólo se deciden algunas de las controversias, el oficial examinador emitirá un informe parcial sobre las controversias resueltas; o el juez administrativo emitirá una resolución parcial. La audiencia continuará respecto a las controversias no resueltas.⁵²

-III-

Luego de evaluar los argumentos de ambas partes, estudiar minuciosamente el expediente del caso y examinar el derecho aplicable, consideramos que le asiste la razón al recurrido. Veamos.

En el presente caso la OEG alegó que el recurrente, como alcalde del Municipio de Ceiba, otorgó un donativo a la FDPR, a través de un contratista, sin haber sido autorizado por la

⁵¹ Artículo 6.11 del Reglamento Núm. 8231.

⁵² *Id.*

Legislatura Municipal de Ceiba, lo que provocó la pérdida de fondos públicos.

Por otra parte, el señor Cruz Ramos arguyó que no era necesaria la autorización de la Legislatura Municipal de Ceiba, pues el dinero entregado a la FDPR se trataba de un auspicio y no de un donativo.

Así las cosas, el director ejecutivo de la OEG emitió una *Resolución Enmendada* mediante la cual determinó que el recurrente infringió los incisos (b), (r) y (s) del Artículo 4.2 de la LOOEG.

Como antes esbozáramos, el ejercicio de revisión judicial de una decisión administrativa suele limitarse a tres áreas: (1) la concesión del remedio apropiado; (2) la revisión de las determinaciones de hecho conforme al criterio de evidencia sustancial; y (3) la revisión completa y absoluta de las conclusiones de derecho. Así pues, los tribunales apelativos deben conceder una gran **deferencia** a las decisiones emitidas por las agencias debido a la vasta experiencia y conocimiento especializado en los asuntos que les han sido encomendado.

Aquí, la Oficial Examinadora tuvo ante su consideración una *Solicitud de Resolución Sumaria* y su respectiva oposición. Como parte de su función adjudicativa, la Oficial Examinadora realizó un análisis extenso sobre los incisos (b), (r) y (s) del Artículo 4.2 de la LOOEG en aras de determinar si, en efecto, el recurrente había infringido dicha disposición estatutaria. A esos efectos, la Oficial Examinadora evaluó cada uno de los elementos de los incisos (b), (r) y (s) del Artículo 4.2 de la LOOEG.

Cónsono con lo anterior, el inciso (b) del referido Artículo dispuso, 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 esos efectos, la Oficial Examinadora determinó, en primer lugar, que era un hecho incontrovertido que el recurrente era un servidor público al momento que ocurrieron los hechos. Además, resolvió que no existía controversia que la FDPR le solicitó al Municipio de Ceiba, mediante el recurrente, una **aportación** de \$3,000.00 para pagar las premiaciones en la *Copa Alcalde* y, que esos 3,000.00 en fondos municipales fueron desembolsados a *Poche Promotions* con el aval del señor Cruz Ramos para que se le pagaran a la FDPR, beneficiando así dicha organización privada. Así pues, la Oficial Examinadora determinó que el dinero otorgado a la FDPR no era un auspicio, si no, un donativo. Por tal razón, resolvió que los \$3,000.00 fueron otorgados a la FDPR sin el consentimiento de la Legislatura Municipal, por lo que, el beneficio que recibió la FDPR por parte del señor Cruz Ramos, para el torneo de dominó *Copa Alcalde*, no cumplió con los requerimientos necesarios para que fuera permitido por la *Ley de Municipios Autónomos*.

A su vez, el inciso (r) prescribió, que: “[u]n servidor público no puede omitir el cumplimiento de un deber impuesto por ley o reglamento, si con ello ocasiona la pérdida de fondos públicos o produce daño a la propiedad pública”.

En atención al inciso (r) la Oficial Examinadora determinó, de igual forma, que era un hecho incontrovertido que el recurrente era un servidor público al momento que ocurrieron los hechos. A su vez, indicó que los \$3,000.00 que el recurrente concedió a la FDPR, para las premiaciones de la *Copa Alcalde*, no constituyeron un servicio profesional o un

auspicio autorizado por la *Ley de Municipios Autónomos*. Ello, debido a que la Legislatura Municipal nunca aprobó el otorgamiento de este dinero a la FDPR, por lo que el recurrente no podía otorgar esos fondos municipales a la FDPR. Finalmente, la Oficial Examinadora resolvió que debido al incumplimiento del señor Cruz Ramos con la *Ley de Municipios Autónomos*, se desembolsaron, indebidamente, \$3,000.00 a la FDPR. En consecuencia, la acción del recurrente provocó la **pérdida de fondos públicos municipales**.

De igual forma, el inciso (s) estableció, que: “[u]n servidor público no puede llevar a cabo una acción que ponga en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental.”

Con relación al inciso (s) la Oficial Examinadora estableció, en primer lugar, que era un hecho incontrovertido que el recurrente era un servidor público al momento que ocurrieron los hechos. Además, determinó que las acciones del recurrente levantaron seria suspicacia sobre la forma en que se desembolsaron los fondos municipales. Por lo cual, la Oficial Examinadora indicó que la acción desplegada del recurrente fue contraria a la exigencia de pulcritud, imparcialidad, e integridad que debe permear en nuestro Gobierno. Así pues, el señor Cruz Ramos puso en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental.

Así las cosas, no albergamos duda alguna que en el caso de autos concurrieron todos los elementos para concluir que el recurrente infringió los incisos (b), (r) y (s) del Artículo 4.2 de la LOOEG.

-IV-

Por los fundamentos antes expuestos, se **confirma** la *Resolución Enmendada* apelada.

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

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