

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
San Juan, Puerto Rico

OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
Parte Querellante

v.

JOSÉ GUILLERMO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Parte Querellada

CASO NÚM. 22-11

SOBRE:

VIOLACIÓN A LOS INCISOS (b), (h) Y (s) DEL ARTÍCULO 4.2 DE LA LEY NÚM. 1-2012, SEGÚN ENMENDADA, LEY ORGÁNICA DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO

RESOLUCIÓN

Efectuados los trámites procesales de rigor en el caso de epígrafe, el 10 de enero de 2024, el Oficial Examinador sometió el correspondiente Informe, el cual adopto en su totalidad y se hace formar parte de esta *Resolución*. Siendo así, determinamos que el querellado, José Guillermo Rodríguez Rodríguez, incurrió en **tres violaciones** a cada uno incisos (b) y (h) del artículo 4.2 de la *Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico*, Ley Núm. 1-2012, según enmendada (LOOEG). Acogida la recomendación del Oficial Examinador, se le impone al querellado una multa administrativa de **\$6,000** por las **tres violaciones** al inciso (b) y **\$6,000** por las **tres violaciones** al inciso (h), ambas del artículo 4.2 de la LOOEG. La multa administrativa total impuesta en este caso es de **\$12,000**. A su vez, determinamos el archivo de la imputación de violación al inciso (s) del artículo 4.2 de la LOOEG.

Dentro del término de 30 días, a partir de la fecha en la que se notifica esta *Resolución*, la parte querellada deberá consignar el pago de la multa impuesta, en la Secretaría de la Oficina de Ética Gubernamental (OEG), **mediante cheque certificado o giro postal o bancario a nombre del Secretario de Hacienda**.

De conformidad con la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Gobierno de Puerto Rico*, Ley Núm. 38-2017, según enmendada (LPAU), la parte adversamente afectada por esta *Resolución* podrá presentar en la Secretaría de la OEG una moción de reconsideración, dentro del término de **20 días** desde la fecha de archivo en el expediente oficial de una copia de la notificación de esta *Resolución*. Si una vez presentada la moción de reconsideración, la OEG la rechazara de plano o no actuara dentro de los 15 días de haberse presentado dicha moción, el término de 30 días para solicitar la revisión judicial comenzará a correr nuevamente desde que se notifique dicha denegatoria o desde que expiren esos 15 días, según sea el caso. Si la OEG toma alguna determinación en su consideración, el término para solicitar revisión judicial empezará a contarse desde la fecha en que se archive en el expediente oficial una copia de la notificación de la resolución que resuelve la moción de reconsideración. En la alternativa, la parte afectada podrá acudir directamente al Tribunal de Apelaciones en revisión judicial, dentro del término de **30 días**

del archivo en el expediente oficial de una copia de la notificación de esta *Resolución*, dando cumplimiento estricto al Reglamento del Tribunal de Apelaciones, 4 L.P.R.A. Ap. XXII-B.

En caso de que el Foro Judicial confirme la determinación de la OEG o modifique la multa administrativa impuesta, como resultado de una revisión judicial, la parte afectada deberá satisfacer dicha multa **dentro del término estricto de cinco días** de advenir final y firme la decisión judicial. Advertimos a la parte querellada que, de no cumplir con lo aquí ordenado, se referirá el caso al Área de Asesoramiento Jurídico y Litigación (AAJL) de la OEG para que tome la acción de cobro correspondiente. Entre estas, podrá emitir una Orden de Retención y Descuento contra cualquier reintegro contributivo, liquidación de licencias o desembolso por concepto de pensiones o aportaciones a los planes de ahorro o retiro a que tenga derecho. De ser necesario, el AAJL de la OEG podrá presentar una petición o demanda de cobro de dinero en su contra ante el Tribunal de Primera Instancia de Puerto Rico.

Sébase que, conforme a la sección 3.20 de la LPAU, la OEG puede imponer el pago de intereses sobre una sanción impuesta desde la fecha en que se ordenó dicho pago y hasta que este sea satisfecho, al tipo que para sentencias judiciales de naturaleza civil fije por reglamento la Junta Financiera, según el mismo sea certificado por el Comisionado de Instituciones Financieras de Puerto Rico y que esté en vigor al momento de dictarse la decisión. A su vez, conforme a la sección 3.21 (c) de la LPAU, la OEG puede imponer costas y honorarios de abogados en los mismos casos que dispone la Regla 44 de Procedimiento Civil, según enmendada.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

Dada en San Juan, Puerto Rico, a 24 de enero de 2024.

Luis A. Pérez Vargas
Director Ejecutivo



Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
San Juan, Puerto Rico

OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
Parte Querellante

v.

JOSÉ GUILLERMO RODRÍGUEZ RODRÍGUEZ
Parte Querellada

CASO NÚM. 22-11

SOBRE:

VIOLACIÓN A LOS INCISOS (b), (h) Y (s) DEL
ARTÍCULO 4.2 DE LA LEY ORGÁNICA DE LA
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE
PUERTO RICO, LEY 1-2012, SEGÚN ENMENDADA

INFORME DEL OFICIAL EXAMINADOR

I. TRASFONDO PROCESAL

A. Naturaleza y extensión de las alegaciones de las partes

Este asunto inició el 23 de julio de 2021 con la presentación de una *Querella* por parte de la Oficina de Ética Gubernamental (en adelante denominada como la "OEG"). En su escrito de *Querella*, la OEG planteó que el Querellado, Sr. José Guillermo Rodríguez Rodríguez (en adelante el "Sr. Rodríguez" o "Querellado"), incurrió en actos contrarios a la Ley Núm. 1-2012, según enmendada, conocida como la *Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico* (en adelante el "Ley 1-2012" o "Ley de Ética Gubernamental"). 3 LPRÁ § 1854 *et seq.* En específico, la OEG imputó al señor Rodríguez haber violado, en tres ocasiones, cada uno de los incisos (b), (h) y (s) del artículo 4.2 del estatuto referido que dispone las "prohibiciones éticas de carácter general", 3 LPRÁ § 1857a. Ello, en el contexto de tres nombramientos realizados por el señor Rodríguez a su hermano, el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, a posiciones de confianza en la administración municipal del Municipio Autónomo de Mayagüez.

La OEG adujo que en abril de 2001 el Querellado, en su rol como alcalde del Municipio de Mayagüez, solicitó, a la entonces Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales de Puerto Rico (OCAM),¹ una autorización o dispensa para nombrar a su hermano, el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, a un puesto de confianza en dicho ayuntamiento. El 2 de mayo de 2001, la entonces comisionada de la OCAM otorgó la dispensa solicitada por el Querellado. La OEG planteó, además, que en la mencionada dispensa se le advirtió al Querellado que, si contemplaba contratar, transferir o nombrar a su hermano a otro puesto, debería solicitar una nueva autorización.

Por otra parte, la OEG adujo en su *Querella* que, en virtud de la Ley Núm. 53-2001,² a partir de julio de 2001, la administración y otorgación de dispensas a funcionarios públicos para nombrar, promover o ascender a un pariente suyo a un puesto dentro del municipio en el que trabaja pasó a manos de la OEG. Así las cosas, se arguyó que, el 14 de noviembre de 2001, la OEG orientó al señor Rodríguez Rodríguez, mediante misiva, sobre la prohibición legal de nepotismo. También, se alegó que se orientó al querellado sobre la prohibición de darle un trato

¹ Mediante la Ley Núm. 81-2017, se eliminó la OCAM y se transfirieron algunas de sus funciones a la Oficina de Gerencia y Presupuesto.

² Ley adoptada a los fines de enmendar el inciso (i) del artículo 3.2 de la Ley Núm. 12-1985, según enmendada, conocida como "Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico", a los fines de prohibir que un funcionario público del Gobierno de Puerto Rico nombre o ascienda dentro de la agencia en la que trabaja a un pariente suyo dentro del cuarto grado de consanguinidad o del segundo de afinidad, para conceder la facultad de otorgar dispensas en relación con los municipios a la Oficina de Ética Gubernamental, para establecer un término directivo de treinta (30) días para otorgar la dispensa para contratar parientes.

preferencial a su pariente, su obligación de inhibirse ante la posibilidad de conflicto de intereses y su deber de no perder su independencia e imparcialidad como funcionario público.

Se arguyó en la *Querella* que el 3 de enero de 2012 entró en vigor la Ley 1-2012, que al igual que su predecesora, prohíbe a la autoridad nominadora de un municipio o agencia nombrar en algún puesto de su ayuntamiento a sus parientes. En ese contexto, se adujo que el 3 de abril de 2013, el señor Rodríguez Rodríguez ejerció sus poderes y facultades como autoridad nominadora del municipio de Mayagüez y nombró a su hermano en un puesto de confianza en el ayuntamiento. La OEG también indicó que, el 28 de febrero de 2017, el Querellado volvió a otorgarle un nombramiento a su hermano en un puesto de confianza en el municipio de Mayagüez. Por último, se le imputó al señor Rodríguez Rodríguez ejercer sus poderes y facultades como autoridad nominadora del municipio de Mayagüez para nombrar, el 15 de enero de 2021 y en tercera ocasión, a su hermano a un puesto de confianza. La parte Querellante alegó que el Querellado no solicitó autorización de la OEG para la realización de estos nombramientos.

El 13 de agosto de 2021, el señor Rodríguez compareció en autos por medio de su representante legal, y solicitó una extensión al término para presentar la correspondiente “contestación a querella”. Luego de otros trámites, el 16 de agosto de 2021, el señor Rodríguez compareció y presentó un escrito intitulado *Contestación a Querella y defensas afirmativas*. Por medio de su alegación inicial, el señor Rodríguez admitió su relación de consanguinidad con el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez,³ en el contexto de lo dispuesto en la sección (y) del artículo 1.2 de la Ley 1-2012, 3 LPRA § 1854 (y).⁴ El señor Rodríguez negó las imputaciones de la OEG en relación con las violaciones aducidas a la Ley 1-2012, esencialmente, por no coincidir con la interpretación que la Agencia esgrimió de las secciones invocadas, en el contexto de los hechos aducidos.⁵

Entre sus alegaciones afirmativas en respuesta a la *Querella*, el Querellado planteó que, luego de las elecciones generales celebradas en el 2012, 2016 y 2020, solicitó a todos los empleados de confianza que renunciaran a sus respectivos cargos y juramentos. Entre otras defensas, planteó que la OEG es un organismo sucesor de la OCAM, por lo que el Querellado no tenía que solicitar autorización en aquellas instancias de designación que ocurrieron con posterioridad a la otorgación de la dispensa de 2 de mayo de 2001 por la OCAM. El Querellado planteó que el puesto que ocupa su hermano cambió de nombre, pero no variaron sus funciones cuando se aprobó el *Plan de clasificación y retribución para el servicio de confianza de la rama ejecutiva del municipio de Mayagüez*.

B. Solicitud de paralización

El 10 de septiembre de 2021, el Querellado presentó una *Moción solicitando órdenes para salvaguardar los derechos del querellado*. La *Moción* concernida estuvo acompañada de copias impresas de dos noticias publicadas, electrónicamente, en torno a las cuales dicha parte solicitó que se tomara conocimiento oficial. A base de los contenidos en las noticias presentadas, el Querellado solicitó la paralización de este asunto en la medida en que (según surgía de las

³ Véase “alegación responsiva” del señor Rodríguez, de 16 de agosto de 2021, en relación con el “acápito 6” incluido por la OEG en su *Querella* de 23 de julio de 2021.

⁴ (y) Pariente - los abuelos, los padres, los hijos, los nietos, los tíos, los hermanos, los sobrinos, los primos hermanos, el cónyuge, los suegros y los cuñados del servidor público, así como los hijos y los nietos de su cónyuge.

⁵ Véase “alegación responsiva” del señor Rodríguez, de 16 de agosto de 2021, en relación con los párrafos trece al veinticinco (13-25), incluidos por la OEG en su *Querella* de 23 de julio de 2021.

publicaciones) el Departamento de Justicia había iniciado una investigación en relación con el Querellado, de naturaleza penal. Con apoyo en la doctrina federal de litigación paralela y la jurisprudencia local interpretativa de ésta, el Querellado argumentó que la continuación de los procedimientos en este caso atentaba contra su derecho constitucional a no auto incriminarse y a no ser privado de un interés propietario sin un debido proceso de ley.

La OEG compareció el 17 de septiembre de 2021 por medio de una *Oposición a moción solicitando órdenes para salvaguardar los derechos del querellado*. En su escrito, la OEG planteó que las investigaciones administrativas que realiza la Agencia son independientes a los procesos que se llevan a cabo en otros foros. La OEG adujo que la paralización solicitada tendría el efecto de menoscabar su función fiscalizadora. También, argumentó la Agencia que no existe un derecho automático a paralización de procedimientos administrativos de adjudicación. Por último, la OEG arguyó que la información brindada por la parte querellada indica que la investigación criminal que realizaba el Departamento de Justicia no estaba relacionada con los hechos planteados en este asunto administrativo.

El 24 de septiembre de 2021, la parte querellada presentó su *Réplica a oposición a moción solicitando órdenes para salvaguardar los derechos del querellado*. En esa ocasión, el Querellado esgrimió las razones por las cuales consideraba que la posición de la OEG, en relación con la paralización solicitada, era incorrecta como cuestión de derecho.

Por medio de una *Orden* notificada el 18 de octubre de 2021, se declaró *No Ha Lugar* la solicitud de paralización. El oficial examinador asignado al caso en ese momento razonó que no surge del expediente administrativo evidencia tendente a demostrar que las investigaciones criminales en curso tuvieren, como hechos subyacentes, los que dieron lugar a la *Querrela* que nos ocupa. Se concluyó que no surgen del expediente factores que movieran a considerar la paralización, en virtud de las doctrinas invocadas por el Querellado.

El 26 de octubre de 2021, el Querellado presentó una *Moción de reconsideración*, acompañada con copia de una carta suscrita por el Secretario de Justicia, dirigida al Querellado, y cuatro noticias publicadas electrónicamente. El Querellado argumentó, entonces, que no era correcta la determinación interlocutoria de la Agencia a los efectos de que no surge del expediente administrativo evidencia en el sentido de que las investigaciones criminales en curso no tenían como base un núcleo de hechos común al caso ante la OEG. El Querellado, también, planteó que los oficiales examinadores no pueden negarse a tomar conocimiento oficial en escenarios como el planteado por dicha parte. El Querellado, también, argumentó que la paralización del presente procedimiento administrativo no configuraba una providencia discrecional, sino que es imperativa a la luz de la evidencia unida a las mociones para insistir en la paralización.

Por medio de una *Orden* emitida el 2 de noviembre de 2021, se tomó conocimiento oficial de las dos noticias publicadas electrónicamente, copia de las cuales se habían incluido con la *Moción solicitando órdenes para salvaguardar los derechos del querellado* de 10 de septiembre de 2021. Además, se tomó conocimiento oficial de la carta del 27 de septiembre de 2021, de parte del Secretario de Justicia, Hon. Domingo Emanuelli Hernández, dirigida al Querellado, y de las cuatro noticias publicadas electrónicamente. Estos documentos fueron anejados, por la parte Querellada, a su *Moción de reconsideración*. En la *Orden* emitida el 2 de noviembre de 2021, también, se dispuso que, del contenido de dichos anejos surge, claramente, que la pesquisa que

realizaba el Departamento de Justicia sobre el Querellado está relacionada con el alegado uso de fondos públicos por parte de éste para realizar transacciones de inversión, cuando dicho dinero debió ser destinado a renovar y mejorar el Centro de Trauma de Mayagüez. También, se determinó que de la información provista surge, diáfano, que se estaban investigando transacciones mediante las cuales el Querellado, alegadamente, transfirió propiedades inmuebles de dominio público a Mayagüez Economic Development, Inc. con el propósito deliberado de que dicha corporación municipal las utilizara como garantía para préstamos hipotecarios, colocando en riesgo el Palacio de Recreación y Deportes de Mayagüez y el Hospital San Antonio. Así, en consideración a que la aludida investigación criminal en contra del Querellado versa sobre hechos distintos a los que aquí nos ocupan, y ante la ausencia de exposición del Querellado a testificar en este asunto sobre hechos relacionados con dicha investigación criminal, se declaró *No Ha Lugar* la *Moción de reconsideración* de 26 de octubre de 2021.

C. Anuncio y exclusión de “prueba pericial”

El 12 de enero de 2022, el Querellado presentó ante nos una *Moción informativa*, en la que, entre otros asuntos, indicó que remitió a la OEG copia de un *Informe Pericial* preparado por la Lcda. Emmalind García García. El 20 de enero de 2022, la OEG presentó una *Moción en oposición a presentación de perito sobre materia legal*. En su escrito, la Agencia se opuso a que el Querellado presentara en evidencia el testimonio y el *Informe* preparado por la Lcda. Emmalind García García, que planteaba una opinión en materia de derecho laboral. La OEG contendió que el *Informe* anunciado no versaba sobre asuntos técnicos o especializados que excedieran el conocimiento del oficial examinador y que, por ello, no se trataba de la aportación de conocimiento experto necesario para la adjudicación de la cuestión última. Por medio de una *Orden* notificada el 21 de enero de 2022, se le requirió al Querellado exponer su posición en torno a la postura expresada por la Agencia.

El 31 de enero de 2022, el Querellado presentó su *Réplica a moción en oposición a presentación de perito sobre materia legal*, y argumentó que las Reglas de Evidencia no aplican a los procesos administrativos y que, aun si se tomaran en consideración tales reglas de manera rigurosa, resultaba inexorable admitir el testimonio y el *Informe*. En su escrito, el Querellado mencionó jurisprudencia local y federal, de las cuales surge la consideraron testimonio pericial en torno a materias de derecho electoral y sobre prácticas rutinarias en el negocio de valores.

Luego de ponderar, con detenimiento, las posturas de ambas partes, el 2 de febrero de 2022 se notificó una *Orden*, por medio de la cual se declaró *Con Lugar* la *Moción en oposición a presentar perito sobre materia legal* radicada por la OEG. Se informó a las partes que no se permitiría la presentación de prueba pericial en materias normativas en la medida en que el Foro es el llamado a interpretar el derecho aplicable a la controversia planteada, sin necesidad alguna de asistencia especializada. Se señaló vista sobre el estado de los procedimientos para el jueves, 24 de febrero de 2022, mediante videoconferencia.

El 11 de febrero de 2022, el Querellado presentó una *Moción de reconsideración*, y argumentó que la *Orden* del 2 de febrero de 2022 adolecía de fundamentos jurídicos e implicó la eliminación de prueba sin que se celebrara una vista para la realización de determinaciones preliminares en torno a la admisibilidad de la evidencia. El Querellado adujo que la eliminación de la prueba

pericial pretendida configuró una determinación contra las garantías cobijadas por el “debido proceso de ley”. Añadió que la eliminación de la prueba concernida, sin la previa celebración de una vista, le impidió presentar una oferta de prueba para perpetuar la pertinencia, credenciales, bases del testimonio pericial y un resumen del mismo.

Así las cosas, luego de transferir la vista sobre el estado de los procedimientos para el 11 de marzo de 2022, mediante *Orden* notificada el 10 de marzo de 2022, se les informó a las partes que en dicha vista se estaría discutiendo la *Moción de reconsideración*, presentada por la parte querellada el 16 de febrero de 2022. Además, se requirió al Querellado que enviara copia del *Informe Pericial* que interesaba presentar en evidencia para que el Oficial Examinador evaluara su admisibilidad. Se advirtió que dicho documento no se haría forma parte del expediente oficial, a menos que en un momento posterior se determinara lo contrario. El Querellado cumplió con el requerimiento por medio de una *Moción informativa*, remitida vía correo electrónico el 10 de marzo de 2022.

El día de la vista sobre el estado de los procedimientos ambas partes tuvieron amplia oportunidad de argumentar su posición en torno a la admisibilidad del *Informe Pericial*. El Querellado enfatizó que, conforme a la *Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme*, sólo se puede excluir la evidencia impertinente, inmaterial, repetitiva o inadmisibles por fundamentos constitucionales o legales, basados en privilegios evidenciarios. En ese contexto, planteó que el *Informe Pericial* configuraba prueba pertinente, material, no repetitiva y, por tanto, admisible. El Querellado reiteró, entonces, que si aplicáramos las Reglas de Evidencia de manera rigurosa, debíamos señalar una vista para esgrimir determinaciones preliminares en torno a la admisibilidad de la evidencia. Escuchadas las partes, el Oficial Examinador se reservó el fallo en relación con la *Moción de reconsideración*, presentada por el Querellado el 11 de febrero de 2022.

En ocasión de la vista celebrada el 11 de marzo de 2022, las partes acordaron el calendario correspondiente para la conducción de descubrimiento de prueba, la fecha de culminación para dichos trámites y las fechas hábiles, para ambas, para la reunión correspondiente a la confección del *Informe de conferencia con antelación a la audiencia*.

El 5 de julio de 2022 se emitió *Orden*, por medio de la cual se determinó que el Querellado no logró establecer la naturaleza y extensión del conocimiento científico, técnico o especializado que el testimonio de la licenciada García García y su *Informe Pericial* aportarían en el proceso adjudicativo ni por qué dichos ofrecimientos servirían de ayuda al oficial examinador y a la Agencia para la dilucidación de la cuestión última. En consideración a ello, y en la medida en que corresponde al Foro la interpretación normativa en este caso, se declaró *No Ha Lugar* la *Moción de reconsideración* presentada el 11 de febrero de 2022. No obstante, se tomó la *Moción de reconsideración* y la copia del *Informe Pericial* adjunto a la *Moción informativa*, enviada mediante correo electrónico el 10 de marzo de 2022, como oferta de prueba del Querellado sobre este asunto. Además, en dicha *Orden*, también, se estableció un término de treinta (30) días para que las partes presentaran el correspondiente *Informe de conferencia con antelación a la audiencia*.

D. Informe de conferencia con antelación a la audiencia y solicitudes para disposición sumaria del asunto

El 5 de agosto de 2022, las partes presentaron el *Informe de conferencia con antelación a la*

audiencia. En este escrito, las partes anunciaron la estipulación de siete hechos y seis documentos.

Los documentos que fueron estipulados por las partes son los siguientes:

1. *Notificación de Nombramiento y Juramento* de José Guillermo Rodríguez Rodríguez como alcalde, suscrito por el querellado el 11 de enero de 1993. (formulario número MP8316).
2. Carta del 23 de abril de 2001, suscrita por el querellado, dirigida a la Lcda. Bárbara M. Sanfiorenzo Zaragoza.
3. Dispensa de OCAM del 2 de mayo de 2001.
4. Carta del 7 de febrero de 2013, suscrita por Osvaldo Rodríguez Rodríguez, dirigida al querellado.
5. Carta del 3 de abril de 2013, suscrita por el querellado, dirigida al Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez.
6. Carta del 15 de enero de 2021, suscrita por el Sr. Reinaldo Torres Oliveras, dirigida al Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez.

El 9 de agosto de 2022, la OEG presentó una *Solicitud de resolución sumaria*. Por medio de su escrito, la Agencia intimó, en esencia, que las acciones de nombramiento del Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, hermano del Querellado, a posiciones de confianza en el Municipio de Mayagüez obraban en el expediente de autos como instancias incontrovertidas, producidas por el Querellado, y en torno a las cuales no hubo autorización previa (o dispensa), en abierta violación a los principios que prohíben el nepotismo. La Agencia incluyó su propuesta de hechos que no están en controversia e incluyó la discusión normativa correspondiente.

El 31 de agosto de 2022, el Querellado presentó su *Oposición a Solicitud de resolución sumaria*. En su escrito, el Querellado contendió que no procedía la adjudicación sumaria del asunto en la medida en que existía controversia real en torno a la naturaleza de las acciones de personal tomadas en relación con el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, hermano del Querellado. Argumentó el Querellado, además, que la posición ocupada por el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez en el Municipio de Mayagüez cambió, en las instancias concernidas, de nombre, pero no variaron sus funciones. En esencia, el Querellado planteó que la dilucidación del asunto por medio de una vista en su fondo resultaba imprescindible.

Luego de otros trámites, el 17 de octubre de 2023, la OEG presentó una *Réplica a Oposición a Solicitud de resolución sumaria* y, el 1 de diciembre de 2022, el señor Rodríguez presentó una *Dúplica a Réplica a Oposición a Solicitud de resolución sumaria*. El asunto quedó sometido ante la Agencia, para su dilucidación, con las comparencias de ambas partes.

II. DETERMINACIONES DE HECHOS

1. El Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez es hermano del Querellado.⁶
2. La relación de consanguinidad existente entre el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez y el Sr. Rodríguez implica una relación de parentesco, según se define en el inciso (y) del artículo 1.2 de la Ley 1-2012.⁷

⁶ *Id.*, Estipulación de hecho núm. 2.

⁷ Véase "alegación responsiva" del señor Rodríguez de 16 de agosto de 2021, en relación con el "acápito 6" incluido por la OEG en su *Querrela* de 23 de julio de 2021.

3. El señor Rodríguez se ha desempeñado como alcalde del Municipio Autónomo de Mayagüez desde el 11 de enero de 1993 hasta el presente.⁸
4. El señor Rodríguez es, por tanto, un servidor público, según lo define el artículo 1.2(gg) de la Ley 1-2012.⁹
5. Como parte de sus funciones como alcalde del Municipio Autónomo de Mayagüez, el señor Rodríguez tiene facultad de otorgar y extender nombramientos a empleados y funcionarios del Municipio.¹⁰
6. El 23 de abril de 2001, el señor Rodríguez solicitó, a la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (“OCAM”), una autorización o dispensa para nombrar a su hermano, el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, en el Municipio.¹¹
7. El 2 de mayo de 2001, la Lcda. Bárbara M. Sanfiorenzo Zaragoza, entonces Comisionada de la OCAM, otorgó la dispensa solicitada para el nombramiento del Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez en el Municipio de Mayagüez.¹²
8. En la dispensa concedida el 2 de mayo de 2001, la Comisionada de la OCAM le advirtió al señor Rodríguez que, en el caso de que su hermano fuera contratado, transferido o nombrado en otro cargo, debía solicitar una nueva dispensa.¹³
9. El nombramiento, que fue extendido el 23 de abril de 2001 por el Sr. Rodríguez a su hermano, el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez (en consonancia con la dispensa concedida), fue a un puesto de confianza bajo el título de director de Desarrollo Comunal.¹⁴
10. A partir de julio de 2001, la administración y otorgación de dispensas relacionadas a municipios dejó de ser facultad de la OCAM y se restituyó a manos de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, en virtud de la Ley 53-2001.¹⁵
11. El 14 de noviembre de 2001, la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, por conducto de su entonces Subdirector Ejecutivo, mediante misiva, orientó al señor Rodríguez sobre la prohibición legal del nepotismo. También, le orientó sobre la prohibición de darle un trato

⁸ Véase *Informe de conferencia con antelación a la audiencia*, presentado el 5 de agosto de 2022, Estipulación de hecho núm. 1.

⁹ Hecho propuesto núm. 1, por la OEG, en su *Solicitud de resolución sumaria* de 9 de agosto de 2022, admitido por el señor Rodríguez en su *Oposición a Solicitud de resolución sumaria*, de 31 de agosto de 2022.

¹⁰ *Id.*, Estipulación de hecho núm. 3. Véase, además, hecho propuesto núm. 3, por la OEG en su *Solicitud de resolución sumaria* de 9 de agosto de 2022, admitido por el señor Rodríguez en su *Oposición a Solicitud de resolución sumaria* de 31 de agosto de 2022.

¹¹ *Id.*, a Nota 4, *supra*; Estipulación de hecho núm. 7. Véase, además, hecho propuesto núm. 4, por la OEG, en su *Solicitud de resolución sumaria* de 9 de agosto de 2022, admitido por el señor Rodríguez en su *Oposición a Solicitud de resolución sumaria* de 31 de agosto de 2022.

¹² Véase “alegación responsiva” del señor Rodríguez de 16 de agosto de 2021, en relación con el “acápito 8”, incluido por la OEG en su *Querrela* de 23 de julio de 2021. Véase, además, hecho propuesto núm. 5, por la OEG, en su *Solicitud de resolución sumaria* de 9 de agosto de 2022, admitido por el señor Rodríguez en su *Oposición a Solicitud de resolución sumaria* de 31 de agosto de 2022.

¹³ Véase “alegación responsiva” del señor Rodríguez de 16 de agosto de 2021, en relación con el “acápito 9”, incluido por la OEG en su *Querrela* de 23 de julio de 2021. Véase además hecho propuesto núm. 5, por la OEG, en su *Solicitud de resolución sumaria* de 9 de agosto de 2022, admitido por el señor Rodríguez en su *Oposición a Solicitud de resolución sumaria* de 31 de agosto de 2022.

¹⁴ Véase “alegación responsiva” del señor Rodríguez de 16 de agosto de 2021, en relación con el “acápito 7”, incluido por la OEG en su *Querrela* de 23 de julio de 2021. Véase, además, hecho propuesto núm. 5, por la OEG, en su *Solicitud de resolución sumaria* de 9 de agosto de 2022, admitido por el señor Rodríguez en su *Oposición a Solicitud de resolución sumaria* de 31 de agosto de 2022.

¹⁵ Véase hecho propuesto núm. 6, por la OEG, en su *Solicitud de resolución sumaria* de 9 de agosto de 2022, admitido por el señor Rodríguez en su *Oposición a Solicitud de resolución sumaria* de 31 de agosto de 2022.

- preferencial a su pariente, su deber de inhibirse ante la posibilidad de conflicto de intereses y su deber de no perder su independencia e imparcialidad como funcionario público.¹⁶
12. Tanto la Ley 1-2012 como la Ley derogada por esta, Ley 12-1985, conocida como *Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*, contienen disposiciones que prohíben a la autoridad nominadora de un municipio realizar nombramientos de sus parientes.¹⁷
13. El señor Rodríguez resultó electo alcalde del Municipio Autónomo de Mayagüez en las elecciones generales celebradas en 2012, 2016 y 2020.¹⁸
14. El 7 de febrero de 2013, el señor Osvaldo Rodríguez Rodríguez puso a disposición del Querrellado el puesto de confianza que ocupaba en ese momento por medio de una misiva dirigida al alcalde intitulada “*Renuncia*”.¹⁹
15. El 3 de abril de 2013, el señor Rodríguez ejerció sus poderes y facultades como autoridad nominadora y suscribió una carta, dirigida a su hermano, por medio de la cual intimó “...en virtud de los poderes que me confiere la Ley...le extiendo su Nombramiento de Confianza, por lo que continuará dentro de mi equipo de trabajo como Ayudante Ejecutivo.”²⁰
16. El 28 de febrero de 2017 el Sr. Rodríguez ejerció sus poderes y facultades como autoridad nominadora y suscribió un *Informe de Cambio* con fecha de efectividad inmediata, a los fines de que su hermano ocupara el puesto de confianza de Ayudante Ejecutivo.²¹
17. El 15 de enero de 2021, el señor Rodríguez ejerció sus poderes y facultades como autoridad nominadora y determinó que su hermano, Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, ocupara el puesto de confianza de Ayudante Ejecutivo.²²
18. Las acciones de personal tomadas por el señor Rodríguez el 3 de abril de 2013, el 28 de febrero de 2017 y el 15 de enero de 2021, en relación con el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, no contaron con una previa autorización o “dispensa” emitida por la OEG.²³

A tenor con estas determinaciones de hecho, se formulan las siguientes:

III. CONCLUSIONES DE DERECHO

A. Sobre la disposición sumaria de este asunto

La sección 3.7 de la Ley 38-2017, según enmendada, conocida como la *Ley de procedimiento administrativo uniforme del Gobierno de Puerto Rico* (en adelante “LPAU”), 3 L.P.R.A. § 9647, establece que:

[...].

(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**

¹⁶ *Id.*, véase hecho propuesto núm. 7, por la OEG, y admitido por el Querrellado.

¹⁷ *Id.*, véase hecho propuesto por la OEG y admitido por el Querrellado, núm. 8.

¹⁸ *Id.*, *Estipulaciones de hecho* núm. 4, 5 y 6.

¹⁹ *Id.*, véase hecho propuesto por la OEG y admitido por el Querrellado, núm. 10. Véase, además, ANEJO 8, presentado por la OEG con su *Solicitud de resolución sumaria* de 9 de agosto de 2022.

²⁰ Véase ANEJO 8, presentado por la OEG con su *Solicitud de resolución sumaria* de 9 de agosto de 2022.

²¹ Véase ANEJO 11, presentado por la OEG con su *Solicitud de resolución sumaria* de 9 de agosto de 2022.

²² Véase ANEJO 12 y ANEJO 13, presentados por la OEG con su *Solicitud de resolución sumaria* de 9 de agosto de 2022.

²³ Véase ANEJO 14, presentado por la OEG con su *Solicitud de resolución sumaria* de 9 de agosto de 2022.

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.

(Énfasis nuestro).

Sobre este tema, el artículo 6.11 del Reglamento dispone, en lo aquí pertinente, lo siguiente:

Cualquier parte podrá solicitar la 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.

[...].

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; [...].

[...].

 La jurisprudencia atinente ha establecido que la parte que promueve la disposición sumaria de una controversia debe establecer su derecho con claridad y demostrar que no existe controversia real sustancial sobre algún hecho material ni sobre ninguno de los elementos de la causa de acción instada. *Meléndez González v. M. Cuebas*, 193 D.P.R. 100, 109-111 (2015); *Ramos Pérez v. Univisión*, 178 D.P.R. 200, 213 (2010).

Solicitada una resolución sumaria, basada en declaraciones juradas o en documentos admisibles en evidencia, la parte opositora está en la obligación de demostrar que tiene prueba para derrotar dicha solicitud o que procede la disposición sumaria a su favor. Al determinar si existen controversias de hecho que impiden dictar una resolución sumaria, se deben analizar los documentos que acompañan la solicitud, los documentos incluidos con la moción en oposición, así como los que obren en el expediente. *Cruz Marcano v. Sánchez Tarazona*, 172 D.P.R. 526 (2007). El criterio rector para emitir un dictamen sumario es la ausencia de hechos esenciales en controversia. *Rodríguez García v. UCA*, 200 D.P.R. 929, 941 (2018).

La resolución sumaria, en los procedimientos administrativos adjudicativos, se define como un mecanismo extraordinario para aligerar la tramitación de los pleitos prescindiendo de la celebración de juicios en los méritos. Utilizada correctamente contribuye a la importante labor de descongestionar el calendario de la agencia. *González Aristud v. Hospital Pavía*, 168 D.P.R. 127 (2006). Sin embargo, nuestro sistema judicial promueve que los casos se vean en sus méritos y la solución de un caso o controversia por la vía sumaria significa privar a las partes de su día en corte. *Rosario V. Nationwide Mutual*, 158 D.P.R. 775 (2003). Además, la jurisprudencia ha enfatizado que hay litigios y controversias que, por su naturaleza, no deben resolverse mediante sentencia sumaria porque, difícilmente, en tales casos, el foro puede reunir ante sí toda la verdad de los

hechos a través de los documentos. De igual manera, se ha dispuesto que la solución sumaria de un caso procede solamente en casos claros, cuando el foro tiene ante sí la verdad sobre todos los hechos pertinentes. *Rivera v. Departamento de Hacienda*, 149 D.P.R. 141 (1999). Así, el más Alto Foro judicial ha decidido que:

En el sano ejercicio de su discreción, los tribunales no deben resolver sumariamente casos complejos o casos en los cuales están presentes cuestiones de interés público. Tampoco es aconsejable utilizar el mecanismo procesal de la sentencia sumaria en determinados tipos de casos, en los cuales su fiel adjudicación requiere un análisis detenido y cuidadoso de los hechos. Se trata de situaciones donde los elementos tácticos juegan un papel esencial, si no decisivo, para llegar a la verdad, y donde un litigante depende en gran parte de lo que extraiga del contrario en el curso de un juicio vivo. *Id.*

En este asunto, tal y como intimamos antes, a la luz de los hechos que obran incontrovertidos en el expediente administrativo, entendemos que no existe controversia real ni sustancial sobre ningún hecho material y, por ende, procede sólo la aplicación de las normas que se discuten a continuación.

B. Sobre las prohibiciones éticas de carácter general, imputadas

La Ley 1-2012 fue creada con el objetivo principal de renovar y reafirmar la función preventiva y fiscalizadora de la OEG para atender los retos de un servicio público íntegro, en el cual los intereses personales de los servidores no sustituyan los intereses de la ciudadanía. Véase la exposición de motivos de la Ley 1-2012. Según se ha dispuesto, uno de los propósitos principales para la creación de la LOOEG fue promover y preservar la integridad de los servidores públicos y de las instituciones del gobierno. *O.E.G. v. Rodríguez*, 159 DPR 98, 122 (2003). La OEG “fiscaliza, mediante los mecanismos y los recursos que la ley le provee, la conducta de los servidores públicos y penaliza a todos aquellos que transgreden la normativa ética que integra los valores en el servicio público”. Exposición de motivos de la Ley 1-2012; Véase *Pueblo v. Arlequín Vélez*, 204 DPR 117, 154 (2020). Dentro de su función preventiva, busca atacar y prevenir la corrupción en el Gobierno, la conducta ilegal de los empleados públicos, los conflictos de intereses, el abuso de poder y el ejercicio de influencias indebidas. *Id.* A las págs. 122-123. La Exposición de Motivos añade que al adoptar por ley un Código de Ética se establece como objetivo principal “proscribir las acciones improcedentes que ponen en riesgo la estabilidad del soporte moral del Estado.” A su vez, promueve las expectativas del Pueblo de combatir la corrupción y contar con servidores públicos de imagen intachable, cuyos intereses personales no sustituyan los intereses de la ciudadanía. Exposición de motivos de la Ley 1-2012. Así, uno de los valores seminales que la Ley 1-2012 persigue es “que los funcionarios y empleados públicos mantuvieran principios del más alto grado de honestidad, integridad e imparcialidad, para garantizar el buen funcionamiento de las instituciones gubernamentales y conservar la confianza de los ciudadanos en su gobierno.” *OEG v. Concepción Bonilla*, 183 DPR 695, 699 (2011).

A tenor con lo antes expuesto, el artículo 4.2 de la Ley 1-2012, 3 L.P.R.A. § 1857a, establece unas prohibiciones aplicables a los servidores públicos. Los incisos del artículo 4.2, pertinentes al caso de epígrafe, disponen lo siguiente:

(b) Un 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.

[...]

(h) La autoridad nominadora [...], no puede intervenir, directa o indirectamente, en el nombramiento, ascenso, remuneración o contratación de su pariente. [...]. Esta prohibición no aplica cuando, a discreción de la Dirección Ejecutiva, medien circunstancias excepcionales que hayan sido evaluadas con anterioridad a que la autoridad nominadora o el servidor público con facultad de decidir o de influenciar ejerzan dicha facultad.

Tampoco aplica a un puesto de carrera cuando se cumpla con el principio de mérito; a las promociones, ascensos o transacciones de personal requeridas por ley; a las revisiones generales de un plan de clasificación; al recibo de los beneficios del programa de Sección 8; a las subastas públicas en las que concurran todos los requisitos establecidos por ley; a la participación en los programas de verano ni al recibo de servicios, préstamos, garantías o incentivos otorgados bajo los criterios de un programa estatal, federal o municipal. Todo ello siempre que, bajo las anteriores excepciones, se cumpla con las normas de aplicación general y que la autoridad nominadora o el servidor público con facultad de decidir o de influenciar no intervenga y lo certifique mediante una inhibición formal.

[...]

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

 La prohibición establecida en el inciso (h) del artículo 4.2 de la Ley 1-2012 contempla algunas excepciones a la aplicación de la prohibición predicadas en situaciones no aplicables al presente caso. La otra excepción es que se obtenga la autorización de la Dirección Ejecutiva de la Oficina de Ética Gubernamental en aquellas circunstancias en que se pruebe que la acción oficial es imprescindible para el interés público y el buen funcionamiento del municipio.

La concesión de la autorización tiene que estar justificada por quien la solicita y evaluada con rigor por la OEG. Debido a que, entre otros aspectos, se requiere que la gestión gubernamental esté libre de consideraciones personales ajenas al interés público, la omisión de solicitar la autorización priva al Estado de evaluar el conflicto de intereses entre los parientes, la necesidad del nombramiento, ascenso, remuneración o contratación del pariente y el beneficio al interés público y al buen funcionamiento de la agencia que dicha gestión pueda provocar. Esa discreción no puede quedar al arbitrio del servidor público que tenga la facultad de nombrar, ascender, remunerar o contratar a su pariente.

Por tanto, como medida preventiva, la Asamblea Legislativa estableció un mecanismo para que el Estado, por conducto de la OEG, pueda evaluar, *a priori*, estas situaciones de conflicto de intereses que puedan redundar en actos de nepotismo. Esto, con el propósito de asegurarse que la decisión de nombrar, ascender, remunerar o contratar al pariente esté en armonía con la normativa ética y responda, exclusivamente, al bienestar público y al buen funcionamiento del municipio. Este “filtro” sirve como mecanismo para que el Estado pueda disipar el conflicto de intereses y se asegure que la selección del pariente no responde a la relación de parentesco. Es por ello que el requisito de la autorización de la OEG no puede verse como un mero capricho legislativo. El conceder la autorización o denegarla se trata, en esencia, del ejercicio del poder del Estado, delegado a la OEG, de velar y procurar la más eficiente y recta administración del Gobierno.

Por otra parte, el artículo 4.2 (s) de la Ley 1-2012 fue objeto de análisis reciente por el Tribunal Supremo. Nuestro Máximo Foro fue enfático al expresar que 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. Esta apariencia de impropiedad, por sí sola, no conlleva que automáticamente se encuentre a un funcionario incurso en una violación ética o que aparente representar un conflicto ético o una incompatibilidad con las funciones gubernamentales de un empleado público. La jurisprudencia ha dejado claro que la apariencia de deshonestidad o parcialidad tiene que estar sostenida sobre una robusta impresión de impropiedad al público de una acción antiética. *OEG v. Manuel B. Martínez Giraud*, 210 DPR 79 (2022).

La conducta sancionable bajo el artículo en cuestión es una separada e independiente y no está sujeta a que se quebrante, como infracción base, alguna otra disposición del mencionado estatuto o que descansa en un ejercicio automático. Es decir, una persona puede cometer una violación al artículo 4.2 (s) sin necesariamente haber infringido algún otro artículo. Cuando se cuestione el comportamiento ético de un funcionario público bajo este artículo, 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. En otras palabras, tiene que demostrarse con prueba suficiente en derecho, que las alegaciones no constituyen meros señalamientos, sino un reclamo cierto y sostenible en una evidencia que produzca en el juzgador de hechos una convicción duradera de que las contenciones fácticas son altamente probables. *Id.* No es suficiente la conclusión, sin más, de que la confianza de la ciudadanía quedó lacerada, sin pasar prueba de ello. *OEG v. Héctor Torres Calderón*, KLRA20200521.²⁴

Por otra parte, es importante mencionar que el artículo 1.2 de la Ley 1-2012, 3 LPRA § 1854, define las palabras o frases que a continuación se enumeran:

[...].

(d) Ascender - cualquier nombramiento a un cargo o puesto de mayor remuneración económica o jerárquica.

[...].

(h) Autoridad nominadora - aquel o aquellos cuya función inherente es la de nombrar, ascender, remunerar o contratar.

(i) Beneficio - cualquier provecho, utilidad, lucro o ganancia, sin limitar el término a una ganancia pecuniaria o material, sino que denota cualquier forma de ventaja.

[...].

(w) Nombrar - designación oficial de cualquier naturaleza para realizar determinadas funciones.

[...].

(y) Pariente - los abuelos, los padres, los hijos, los nietos, los tíos, **los hermanos**, los sobrinos, los primos hermanos, el cónyuge, los suegros y los cuñados del servidor público, así como los hijos y los nietos de su cónyuge.

[...].

²⁴ Esta referencia se incluye por su valor ilustrativo. Conocemos que los dictámenes emitidos por el Tribunal de Apelaciones no configuran fuente formal o imperativa de derecho.

(gg) Servidor público - 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. También, incluye al contratista independiente cuyo contrato equivale a un puesto o cargo, o que entre sus responsabilidades está la de intervenir directamente en la formulación e implantación de la política pública.

[...]. (Énfasis nuestro).

Sobre la definición del término “beneficio”, la jurisprudencia ha establecido que la interpretación que se le brinde debe ser la más sensata y consecuente con la conducta tipificada y a la intención legislativa del estatuto que rige la conducta ética de los servidores públicos. *Pueblo v. Arlequín Vélez, supra*. Por tanto, su interpretación no se limita a uno de carácter económico, sino a cualquier forma de ventaja. Incluso en el ámbito penal, se ha establecido que al incluir dentro del concepto “beneficio” la obtención de un provecho sexual por un servidor público valiéndose de su cargo, no viola el principio de legalidad. *Pueblo v. O’Neill García*, KLCE202000059.

La palabra nepotismo se define, por la Real Academia Española, como la “desmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos.” *Black’s Law Dictionary* define este fenómeno como “[b]estowal of official favors of one’s relatives...the practice of unfairly giving the best jobs to members of one’s family when one is in position of power.” En nuestra jurisdicción, es precisamente la Ley 1-2012 la única fuente formal del derecho que articula las prohibiciones contra la práctica del “nepotismo”.

IV. APLICACIÓN DEL DERECHO A LOS HECHOS

La controversia ante nos y que estamos llamados a resolver es ¿incurre en violaciones, a la Ley 1-2012, un alcalde que, luego de obtener una dispensa para nombrar a su hermano a un puesto de confianza, avala la ocupación de cargos siguientes por el mismo empleado bajo títulos comparables, para el cual se obtuvo la dispensa inicial, sin la obtención de dispensas adicionales para aquellas instancias en que se produjo una designación subsiguiente? En atención a que la defensa del Querellado se resume en que la autorización ocurrida en el 2001 hace innecesarias solicitudes de autorización adicionales, se evaluará primero la imputación al inciso (h) del artículo 4.2 de la Ley 1-2012. Esto también se debe a que las imputaciones al inciso (b) de dicho artículo requieren que se evidencie un beneficio no permitido por ley y, en este caso, la disposición que prohibiría el beneficio es, precisamente, el artículo 4.2 (h) de la Ley 1-2012. Bajo esa premisa, para que se vea configurada una infracción al artículo 4.2 (h) de la Ley de Ética Gubernamental, se requiere que: (1) la autoridad nominadora; (2) intervenga, directa o indirectamente, en el nombramiento, ascenso, remuneración o contratación de su pariente; (3) sin contar con una autorización previa de la Dirección Ejecutiva de la OEG.

Surge del expediente que las partes están de acuerdo en que, al momento de los hechos, el señor Rodríguez era la autoridad nominadora del municipio de Mayagüez. Por otra parte, tampoco existe controversia en el sentido de que el Querellado ejerció las prerrogativas que le confiere el ordenamiento jurídico, como autoridad nominadora del Municipio Autónomo de Mayagüez, para designar a su hermano a posiciones de confianza en la administración municipal. Así pues, en el ejercicio de sus facultades como alcalde allá para el 2 de mayo de 2001, nombró, en primera instancia, al Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez para ejercer una posición de confianza, en carácter

de Ayudante, luego de haber obtenido la correspondiente dispensa. Tampoco existe controversia en el sentido de que, con el aval del Querellado, el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez ocupó, en el Municipio de Mayagüez, por medio de acciones afirmativas que tomó el señor Rodríguez para designarle como tal, posiciones de confianza producto de designaciones emitidas el 3 de abril de 2013, el 28 de febrero de 2017 y el 15 de enero de 2021.

Surge del expediente administrativo, que a su vez sostiene los hechos determinados como aquellos en torno a los cuales no existe controversia que, por medio de intervenciones del Querellado, en tres instancias distintas, el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez obtuvo el aval para ocupar una posición de confianza en el Municipio de Mayagüez. En las instancias que surgen de los hechos en torno a los cuales no existe controversia **surge, sin sombra de variación, que el Querellado, como autoridad nominadora, tomó acción directa en el nombramiento de su hermano a un puesto en el servicio de confianza.**

No nos persuade el argumento del señor Rodríguez a los efectos de que, en relación con el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, sólo ocurrió un nombramiento inicial y único, que fue aquél permitido por medio de la dispensa concedida el 2 de mayo de 2001 por parte de la OCAM. El planteamiento del señor Rodríguez no tiene sentido a la luz del récord administrativo y de los documentos provistos por el propio Querellado. Los anejos incluidos por la OEG en su solicitud de disposición sumaria, numerados 8 al 13, contradicen esta teoría. Los documentos concernidos pormenorizan la gestión afirmativa del señor Rodríguez para asegurar la contratación del Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, de forma reiterada, a una posición de confianza en el Municipio de Mayagüez.

Algunas acotaciones merecen discusión en relación con la extensión e implicaciones que tuvo, en este asunto, la dispensa concedida el 2 de mayo de 2001 por parte de la OCAM. Esta dispensa no puede tenerse como carta en blanco de autorización perenne para designaciones o nombramientos en favor del Sr. Osvaldo Rodríguez. Por medio de los Boletines Administrativos Núm. OE-1998-06 y OE-2006-16 se delegó, en la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM), la facultad de evaluar y conceder las dispensas requeridas bajo los incisos (d) y (e) del artículo 3.3 de la derogada "*Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*", Ley 12-1985, y bajo los artículos 4.004(c) y 8.016 de la derogada "*Ley de Municipios Autónomos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico*", Ley 81-1991. Actualmente, la facultad para considerar y conceder dispensas reside en la OEG en virtud de las disposiciones de su ley habilitadora, Ley 1-2012.

El artículo 3.2 (i) de la anterior ley (Ley 12-1985) disponía que "Ningún funcionario público...podrá nombrar, promover o ascender a un puesto de funcionario o empleado público...a cualquier persona que sea pariente de dicho funcionario o empleado público dentro del cuarto grado de consanguinidad o del segundo grado por afinidad." Por su parte, la disposición comparable actual, artículo 4.2 (h) de la Ley 1-2012, establece que "La autoridad nominadora...no puede intervenir, directa o indirectamente, en el nombramiento, ascenso, remuneración o contratación de su pariente."

Surge, de una comparación entre ambas disposiciones, que la prohibición, que bajo la Ley 12-1985 impedía a un alcalde nombrar, promover o ascender a familiares, se convirtió en una aún más robusta bajo el estatuto actual, Ley 1-2012. La ley actual prohíbe, no sólo el nombrar,

promover o ascender a familiares, sino que prohíbe, incluso, la mera intervención directa o indirecta para el nombramiento, ascenso, remuneración o contratación de parientes. Sin duda alguna, el lenguaje del estatuto habilitador actual de la OEG es mucho más riguroso en contra de la contratación de familiares que el estatuto previo. La dispensa obtenida en el 2001 de manos de OCAM, por parte del Querellado, derivó de un esquema normativo y estado de derecho distinto al que existía en las instancias de nombramientos de su hermano del 3 de abril de 2013, 28 de febrero de 2017 y 15 de enero de 2021. A la luz de estas distinciones insoslayables que han implicado transformaciones con alcances más restrictivos en el esquema normativo regulatorio de la prohibición de contratación de familiares, no albergamos reserva alguna al concluir que el Querellado venía obligado a acudir a la OEG para la obtención de dispensas antes de proceder con los nombramientos del 3 de abril de 2013, 28 de febrero de 2017 y 15 de enero de 2021. Cabe señalar que, en el pasado, la OEG ha denegado solicitudes particulares de dispensa para el nombramiento de “hermanos” de funcionarios con autoridad nominadora, para cargos en una municipalidad común, por ausencia de elementos que demuestren que el nombramiento resulta imprescindible para el bienestar del servicio público y el buen funcionamiento del municipio. (Véase *Oficina de Ética Gubernamental v. García Feliciano*, KLRA201001090).



Así, el expediente administrativo contiene evidencia sustancial, documental e incontrovertida, en apoyo a la conclusión, en el sentido de que el Querellado es hermano del Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, que este último se benefició de decisiones y acciones de personal tomadas por el Querellado (los días 3 de abril de 2013, 28 de febrero de 2017 y 15 de enero de 2021) y que tales acciones implicaron acceso a oportunidad de empleo público. Los nombramientos del Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, en tales instancias, tratándose del hermano de quien ejerce la autoridad de nominación o nombramiento, debieron ser evaluadas con anterioridad por la OEG. La preterición del trámite de solicitud de autorización o dispensa, en el contexto de la relación de consanguinidad existente entre el Querellado y el Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, denota el desvío impermisible del Querellado de las normas de control contra el nepotismo que son de aplicación. El nombramiento del Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez configuró un beneficio procurado por el Querellado para dicho funcionario, que es su pariente, de conformidad con lo dispuesto en la Ley 1-2012.

En respuesta a la controversia identificada en este asunto concluimos que, en efecto, el alcalde incurrió en violaciones a la Ley 1-2012 dado que, luego de obtener una dispensa para nombrar a su hermano a una posición de confianza (para un puesto denominado como “Ayudante”), avaló la ocupación de cargos siguientes por el mismo empleado, bajo títulos comparables para el cual se obtuvo la dispensa inicial, sin la obtención de dispensas adicionales para aquellas instancias en que se produjo una designación subsiguiente. Veamos.

Específicamente, el inciso 4.2 (h) de la Ley 1-2012 se entiende conculcado cuando la autoridad nominadora interviene de cualquier forma para nombrar, ascender o producir la remuneración o contratación de un pariente suyo, sin que el nombramiento, ascenso, acceso a remuneración o contratación haya tenido el previo aval de la OEG. Es, precisamente, en virtud de esta norma que se configura la ilicitud cuando el alcalde nombra a su hermano a una posición de confianza sin que haya mediado la autorización de la OEG.

Por otro lado, conforme a las conclusiones de derecho que anteceden, para que se configure una infracción a este artículo 4.2 (b) de la Ley 1-2012, deben coincidir los siguientes elementos: (1) que se trate de un servidor público; (2) que haya utilizado los deberes y facultades de su cargo, propiedad o fondos públicos; (3) para obtener para sí mismo, para una persona privada o negocio; (4) cualquier beneficio que no esté permitido por ley. El lenguaje de esta disposición estatutaria es amplio al proscribir la conducta. En efecto, surge de la norma que será susceptible de sanción no solo la obtención (por parte del funcionario público) de un beneficio personal no permitido por la ley, sino que también la obtención de un beneficio ilícito, aunque fuere de forma indirecta.

Como ya se ha mencionado, en el presente caso no existe controversia sobre el hecho de que el señor Rodríguez, como alcalde del Municipio de Mayagüez, era un servidor público al momento de los hechos imputados. Ello, conforme al artículo 1.2 (gg) de la Ley 1-2012. Por lo tanto, este hecho satisface el primer elemento del artículo 4.2 (b) de la citada ley.

Con respecto al segundo elemento, la Ley 81-1991 establece, diáfananamente, que el Querellado es la autoridad nominadora del Municipio. Además, de la prueba documental surge, claramente, que el señor Rodríguez utilizó esos deberes y facultades que le confería su cargo para nombrar a su hermano a un puesto en el servicio de confianza en tres ocasiones. En definitiva, así quedó establecido el segundo elemento del artículo 4.2 (b) de la Ley de Ética Gubernamental.

Cabe preguntarse si el ejercicio de la facultad de nombramiento, que permitió en este asunto que el Querellado designara a una posición de confianza a su hermano, redundó o no en un beneficio (para alguna persona), que la ley prohíbe. Como señalamos antes, el artículo 4.2 (h) de la Ley 1-2012 prohíbe el nombramiento de parientes por parte de aquellos que, como el Querellado, ejercen funciones públicas como autoridad nominadora. **En este asunto, el Querellado avaló la ocupación de cargos siguientes, por parte de su hermano, el 3 de abril de 2013, el 28 de febrero de 2017 y el 15 de enero de 2021, bajo títulos comparables para el cual se obtuvo la dispensa inicial (el 2 de mayo de 2001), pero sin la obtención de dispensas adicionales para aquellas instancias en que se produjo una designación subsiguiente.** Resulta inescapable que, en ausencia de una dispensa para las designaciones habidas el 3 de abril de 2013, el 28 de febrero de 2017 y el 15 de enero de 2021, se produjo un acto que la ley prohíbe y que redundó en el beneficio de acceso a empleo público remunerado por parte del Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez.

A la luz de los hechos que obran incontrovertidos en el expediente administrativo, concluimos que la conducta del señor Rodríguez, quien, luego de obtener una dispensa para nombrar a su hermano a una posición de confianza (para un puesto denominado como de "Ayudante"), avaló la ocupación de cargos siguientes por el mismo empleado (el 3 de abril de 2013, 28 de febrero de 2017 y 15 de enero de 2021) bajo títulos comparables para el cual se obtuvo la dispensa inicial, sin la obtención de dispensas adicionales para aquellas instancias en que se produjo una designación subsiguiente, configuró violaciones al inciso (b) de la Ley 1-2012. Concluimos que, por medio de sus actuaciones en beneficio del Sr. Osvaldo Rodríguez Rodríguez, el Querellado utilizó sus facultades para beneficiar a su familiar.

Por último, la OEG arguyó que los actos del Querellado, imputados en la Querrela, quebrantaron la imagen de rectitud, honradez y decencia que debe ostentar un funcionario público. Los elementos esenciales para que se configure una infracción al inciso (s) del artículo 4.2 de la

Ley de Ética Gubernamental son: (1) que se trate de un servidor público; (2) que lleve a cabo una acción; (3) que ponga en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental.

Surge del expediente que las partes están de acuerdo en que el señor Rodríguez era un servidor público sujeto a la jurisdicción de la OEG al momento en que realizó los actos que nos ocupan. Además, las partes también están de acuerdo en que el señor Rodríguez suscribió varios documentos en 2013, 2017 y 2021, relacionados al puesto en el servicio de confianza que ocupaba su hermano en el municipio de Mayagüez. Por lo tanto, resta determinar si estas acciones que llevó a cabo el Querrellado pusieron en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental.

Sobre el inciso (s) del artículo 4.2 de la Ley 1-2012, el Tribunal Supremo de Puerto Rico aclaró, en *OEG v. Martínez Giraud, supra*, que el mismo está dirigido a sancionar aquellas acciones que aparenten perjudicar, o de alguna manera estropear, la confianza del público en sus instituciones gubernamentales. Además, se estableció que la apariencia de parcialidad o deshonestidad que penaliza el artículo 4.2 (s) de la Ley 1-2012 tiene que estar sostenida sobre una robusta impresión dada al público de una acción antiética. Esto es así, pues la amplitud con la que puede ser interpretada una prohibición de este tipo no puede representar una carta blanca para que la mínima percepción sea procesada y castigada, sin tomar en consideración la totalidad de la prueba. Valga indicar que una infracción a este artículo es individual e independiente de cualquier otro artículo del estatuto. Establecido lo anterior, resta entonces determinar si la conducta impropia del querrellado puso en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental.

En el presente caso, los actos llevados a cabo por el señor Rodríguez, que se han visto probados, tienen el potencial de poner en duda la imparcialidad e integridad de la función gubernamental. Sin embargo, el expediente está huérfano de evidencia que permita concluir que los actos del Querrellado que nos ocupan causaran una robusta impresión al público de una acción antiética. En vista de ello, el oficial examinador que suscribe entiende que no se demostró que el señor Rodríguez violara el artículo 4.2 (s) de la Ley 1-2012.

V. RECOMENDACIÓN

Por los fundamentos antes expuestos, se recomienda a la Dirección Ejecutiva que encuentre al Querrellado incurso en violación a cada uno de los incisos (b) y (h) del artículo 4.2 de la Ley 1-2012²⁵ y se impongan las multas que considere adecuadas conforme a la discreción que le otorga el inciso (c) del artículo 4.7 del estatuto.²⁶ Por último, se recomienda el archivo de la alegación de violación al inciso (s) del artículo 4.2 de la Ley 1-2012.

RESPETUOSAMENTE SOMETIDO,

En San Juan, Puerto Rico, a 10 de enero de 2024.


LUIS ENRIQUE ROMERO NIEVES
Oficial Examinador

²⁵ 3 L.P.R.A. § 1857f.

²⁶ *Id.*