

LEY ORGÁNICA DE LA OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO, NEPOTISMO Y LOS RETOS ASOCIADOS AL CONFLICTO DE INTERESES

ARTÍCULO

LUIS A. PÉREZ VARGAS*

INTRODUCCIÓN.....	209
I. FUNDAMENTO Y ALCANCE DE LA LOOEG	210
II. EXPERIENCIA Y CONOCIMIENTOS ADQUIRIDOS.....	211
III. LA CORRUPCIÓN Y SU ESTUDIO.....	211
IV. CONFLICTO DE INTERESES	212
V. NEPOTISMO.....	216
VI. REFORMA A LA LOOEG.....	219
VII.EL CÓDIGO ANTICORRUPCIÓN.....	220
A. <i>Código de Ética para Contratistas</i>	220
B. <i>Grupo Interagencial Anticorrupción</i>	222
CONCLUSIÓN	222

INTRODUCCIÓN

Hace varios años que Puerto Rico se encuentra en un proceso de recuperación y reconstrucción sin precedentes. Hemos enfrentado huracanes, terremotos y una deuda pública millonaria. Se trata del diseño de políticas, la toma de decisiones y la optimización de recursos financieros dirigidos a rehabilitar y fortalecer el potencial de la Isla en el mediano y largo plazo. En este asunto se destaca el recibo y manejo de una cantidad extraordinaria de fondos federales destinados para esos propósitos, y que se anticipa continúen hasta el 2035.¹

La agenda presenta dos prioridades a nivel local. En primer lugar, reestablecer y desarrollar la calidad de los servicios públicos para una población que manifiesta un cuadro de necesidades materiales, donde se identifica más de un 40% de pobreza, entre otros

* Director ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico. Posee un bachillerato en Administración de Empresas con concentración en Gerencia y Finanzas y una maestría en Administración Pública con concentración en Administración de Personal, ambos grados de la Universidad de Puerto Rico en Arecibo y Río Piedras, respectivamente; y un *Juris Doctor* de la Facultad de Derecho de la Universidad Interamericana de Puerto Rico. Este escrito fue presentado como una ponencia para el Congreso Acceso a la Justicia en el Proceso Administrativo: *Un Encuentro Iberoamericano*. 15, 16 y 17 de septiembre de 2022, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Puerto Rico.

¹ Sergio M. Marxuach, *The Threefold Challenge to the Puerto Rican Economy*, en la pág. 4, GRUPOCNE (15 de septiembre de 2021), <https://grupocne.org/wp-content/uploads/2021/09/2021.09.15-The-Threefold-Challenge-to-the-Puerto-Rican-Economy.pdf>.

factores.² En segundo lugar, Puerto Rico deberá asegurarse de que mantiene y estimula la estabilidad económica que logre producir el capital requerido para desembolsar anualmente 1,150 millones de dólares correspondientes al pago de la deuda, como parte de las obligaciones contraídas a partir del Plan de Ajuste de Deuda, proceso en el que estamos inmersos desde la aprobación de la Ley PROMESA en el 2016.³

Inevitablemente, surge así un escenario en el cual aumenta significativamente el volumen de la interacción entre el sector público y los ciudadanos. Es en este sentido que la investigación académica de alta calidad, particularmente en materia de Derecho Administrativo, es crucial para proveer accesos y garantías legítimas de procesos justos y expeditos.

La Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (en adelante, “OEG” u “Oficina”), con sus más de treinta y seis años de existencia, ha procurado educar en materia de ética, valores y sanas normas de administración pública, pero igualmente garantiza el debido proceso de ley en los casos adjudicativos que preside.⁴ En este escrito, retomaremos brevemente el fundamento y el alcance de la *Ley Orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico* (en adelante, “LOOEG”);⁵ además de la experiencia adquirida mediante su aplicación, y la propuesta para la adopción de una reforma a la Ley.⁶ Entre otros contenidos, se abordará el tema del nepotismo y los retos asociados a los conflictos de intereses.

A partir de ese marco de referencia inicial, procederemos a identificar los diversos componentes que operan en el Grupo Interagencial Anticorrupción y lo que esta colaboración significa y contribuye para la prevención y fiscalización de la corrupción en Puerto Rico.⁷ No menos importante, destacaremos la importancia en la aplicación del *Código de ética para contratistas, suplidores y solicitantes de incentivos económicos del Gobierno de Puerto Rico*.⁸

I. FUNDAMENTO Y ALCANCE DE LA LOOEG

En su sentido más elemental, la LOOEG regula el desempeño ético de los servidores públicos de la Rama Ejecutiva, con una normativa que se concentra en la conducta del in-

2 *Id.* en la pág. 2; United States Census Bureau, *Quick Facts Puerto Rico*, CENSUS <https://www.census.gov/quickfacts/fact/table/PR/IPE120221#IPE120221> (última visita 23 de febrero de 2022).

3 *Gobierno de Puerto Rico pone punto final a la quiebra tras reestructurar su deuda*, DEPARTAMENTO DE ESTADO, <https://www.estado.pr.gov/noticias/gobierno-de-puerto-rico-pone-punto-final-a-la-quiebra-tras-reestructurar-su-deuda#:~:text=%E2%80%93%20La%20Autoridad%20de%20Asesor%C3%ADa%20Financiera,%2C%20una%20reducci%C3%B3n%20de%2078%25> (última visita 24 de febrero de 2023). Véase Puerto Rico Oversight, Management and Economic Stability Act, 48 U.S.C.A §§ 2101-2241 (West 2022).

4 Ley de ética gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, 3 LPRÁ § 1811 (2011) (derogada 2012) (creando la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico).

5 Ley orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, 3 LPRÁ § 1854-1860b (2019).

6 P. de la C. 552 de 24 de febrero de 2021, 1ra Ses. Ord., 19na Asam. Leg., en la pág. 1. (actualmente se atiende esta medida en la Cámara de Representantes). Véase SISTEMA ÚNICO DE TRÁMITE LEGISLATIVO (SUTRA): OFICINA DE SERVICIOS LEGISLATIVOS, <https://sutra.oslpr.org/osl/esutra/medidareg.aspx?rid=137966> (última visita 9 de abril de 2023).

7 Código anticorrupción para el nuevo Puerto Rico, Ley Núm. 2-2018, 3 LPRÁ § 1887 (2019) (creando el Grupo para la Prevención y Erradicación de la Corrupción o Grupo Interagencial Anticorrupción).

8 *Id.* § 1883.

dividuo.⁹ A su vez, la OEG es la Institución creada bajo legislación para interpretar y aplicar el estatuto ético en Puerto Rico. No obstante, aunque parezca una frase trillada, la ética no se legisla. Lo que se legisla son regulaciones y normas de conducta para los servidores públicos. Al examinar la estructura de la LOOEG, se identifica de inmediato que el ordenamiento protege el uso de la propiedad y los fondos públicos, establece los parámetros individuales que contribuyen a la participación legítima del sector público en el mercado económico y establece el marco de referencia a partir del cual se elaboran las políticas de prevención y fiscalización en materia de ética.¹⁰

II. EXPERIENCIA Y CONOCIMIENTOS ADQUIRIDOS

Durante su trayectoria de treinta y seis años la OEG ha resuelto unos 3,400 casos producto del proceso investigativo y de adjudicación, logrando imponer \$5,137,981.93 en sanciones.¹¹ Además, ha producido miles de opiniones y consultas escritas como resultado de la asesoría jurídica preventiva para que la toma de decisiones administrativas en las entidades gubernamentales se lleve a cabo conforme a los parámetros normativos aplicables.

Desde sus inicios, la Oficina ha diseñado y ofrecido miles de adiestramientos y diversas iniciativas dirigidas a difundir las normas éticas vigentes y prevenir los problemas éticos y la corrupción; también ha procurado contribuir al crecimiento de la capacidad administrativa y laboral del servicio público.¹² Las campañas educativas, conferencias, simposios, publicaciones, conversatorios, programas de radio y televisión, entre muchos otros, son varios de los proyectos en materia de ética gubernamental que resultaron pertinentes para estimular la cultura y la mentalidad ética de excelencia. El hecho es que la experiencia adquirida a través de todo este proceso educativo facilitó, no solo para orientar e impartir conocimientos, sino que también sirvió para escuchar, observar y aprender sobre las actitudes, las fortalezas, las necesidades y las aspiraciones de los servidores públicos. Así las cosas, es evidente que durante casi cuatro décadas la OEG ha comunicado su mensaje de prevención y ha ejercido su facultad de fiscalización.

III. LA CORRUPCIÓN Y SU ESTUDIO

Desde la década de los años sesenta, hemos aprendido que la corrupción tiene una carga emocional destructiva para la sociedad. Aunque se ha educado sobre el tema, el surgimiento de actos de corrupción, el nivel de conciencia sociopolítica sobre el problema y el grado de impacto de los medios de comunicación masiva, constituyen una ecuación que puede generar un volumen de opinión pública estremecedor. En esa dirección, se ha expresado que la manera en que se entiende y se habla sobre la corrupción es de suma

⁹ Exposición de motivos, Código anticorrupción de Puerto Rico, Ley Núm. 2 de 4 de enero de 2018, 2018 LPR 7.

¹⁰ 3 LPR § 1857a.

¹¹ Desde sus inicios hasta el presente año fiscal 2021-2022. Este dinero ingresa al Fondo General. Véase 3 LPR § 1855b (q).

¹² 3 LPR § 1856b (la LOOEG requiere que todos los servidores públicos cumplan con veinte horas de educación continua cada dos años).

importancia para la estabilidad y efectividad de los órdenes políticos de las sociedades occidentales.¹³

La corrupción se debe describir tal y como toma lugar realmente. Con el transcurrir de los años, hemos aprendido que la corrupción es un problema complejo que puede manifestarse en cualquier sector de la sociedad y requiere entenderse cabalmente, sobre todo en la manera en que se manifiesta en los escenarios que vinculan al servicio público y al sector privado.

La OEG ha estudiado el problema de la corrupción a partir de su experiencia fiscalizadora. Para lograr ese objetivo, nos dimos a la tarea de analizar las resoluciones emitidas a los servidores públicos de la Rama Ejecutiva que fueron encontrados en violación a nuestro estatuto. Hasta el presente, se han producido tres *Radiografías de la Corrupción* utilizando los casos finales y firmes resueltos por nuestra Oficina.¹⁴ En el análisis, se identificaron las características generales de los servidores públicos encontrados incurso en violación, como los puestos que ocupaban, los años en el gobierno, los procesos afectados, las transacciones llevadas a cabo y los lugares y entidades de trabajo que sirvieron de escenario a la conducta sancionada.

La *Radiografía I* corresponde al periodo de 1990 hasta el 2009, la *Radiografía II* analizó los años 2009 al 2016, y la *Radiografía III* abarcó los años 2012 al 2020 y se concreta exclusivamente a la LOOEG.¹⁵ El ejercicio se ha convertido en un marco de referencia permanente que posibilita identificar y acercarse estratégicamente a los casos de corrupción que se han procesado en la Oficina.

IV. CONFLICTO DE INTERESES

Desde sus orígenes, el foco central de la *Ley de ética gubernamental* ha sido reiteradamente diseñado a los efectos de prohibir los conflictos de intereses.¹⁶ El concepto es antiquísimo, y se refiere a un estado de situación en el que la identidad, las funciones y los diversos intereses que operan en la voluntad y cotidianidad material de un individuo, entran en conflicto. Es decir, es un choque entre los intereses personales y el interés público. Por ejemplo, un servidor público incurre en conflicto de intereses debido a que antepone sus intereses personales a los intereses públicos que le corresponde atender en función de sus facultades y deberes.

Es mediante la Ley 150-1994, que se enmendó la *Ley de ética gubernamental* original, Ley 12-1985, para incluir un artículo 3.2 (h) que prohibía a los servidores públicos intervenir en forma alguna en cualquier asunto en el que él o algún miembro de su unidad familiar tuviera un conflicto de intereses.¹⁷ Bajo las disposiciones de la Ley 12-1985, el artículo 1.2 (s) definía conflicto de intereses como “aquella situación en la que el interés personal o

¹³ Mark Philp, *The Corruption of Politics*, 35 SOCIAL PHILOSOPHY AND POLICY 73 (2018).

¹⁴ *Radiografías de la Corrupción*, OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL DE PUERTO RICO, <https://www.eticapr.net/radiografias-de-la-corrupcion/> (última visita 3 de marzo de 2023).

¹⁵ *Id.*

¹⁶ 3 LPRA § 1855 (2019).

¹⁷ Ley de ética gubernamental de Puerto Rico de 1985, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, 3 LPRA § 1822 (2011) (derogada 2012).

económico del servidor público o de personas relacionadas con éste, está o puede razonablemente estar en pugna con el interés público”.¹⁸ Si bien esta disposición no era una prohibición expresa al nepotismo, mediante su implantación se imputó violación a conductas vinculadas al nepotismo.

Por ejemplo, en *OEG v. Méndez Negrón*, el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico (en adelante, “TA”) confirmó que incurre en un conflicto de intereses un director regional de la Comisión de Servicio Público al intervenir en distintas situaciones relacionadas a la corporación de su hermano, quien era concesionario de esa agencia.¹⁹

En el caso de *OEG v. Wilma López Mora*, se trataba de una legisladora municipal del Municipio de Arecibo, a la que la OEG le imputó la violación al artículo 3.2 (h) de la Ley 12-1985, y al artículo 6 (A) (2), (4) y (6) del entonces *Reglamento de ética gubernamental*.²⁰ Mientras fungía como legisladora municipal, emitió su voto a favor durante la aprobación de dos proyectos de ordenanza que beneficiaban a dos parientes suyos para recibir unas becas.²¹ En defensa de la legalidad de sus votos, arguyó que no estaba impedida de emitirlos porque sus familiares no recibirían un beneficio indebido.²² Sostuvo que sus familiares cumplieron con todos los requisitos establecidos para recibir la beca, sin que ella participara en esa evaluación.²³ Los abogados de la OEG argumentaban que, al emitir ambos votos, incurrió en un evidente conflicto de intereses y que debió abstenerse de votar.²⁴ La OEG concluyó que los hechos probados no reflejan una violación al artículo 6 (2), ya que no se presentó prueba de que ella otorgara algún trato preferente a sus parientes.²⁵ No obstante, resolvió que, al llevar a cabo las intervenciones conflictivas identificadas, incurrió en violación al artículo 6 (4) y (6) del *Reglamento de ética gubernamental*.²⁶ Las referidas intervenciones levantan una serie de interrogantes respecto a la imparcialidad al emitir los votos y el hecho de que un legislador municipal vote de forma ilegítima durante una sesión legislativa se presta para que el público pierda la confianza en la integridad y honestidad de las legislaturas municipales. El TA sostuvo la determinación de la OEG y el Tribunal Supremo de Puerto Rico no intervino.²⁷

18 *Id.* § 1802 (derogada 2012).

19 *Oficina de Ética Gubernamental v. Mendez Negrón*, KLRA200601028, 2007 PR App. WL 1522700, en la pág. *5 (TCA PR 27 de marzo de 2007).

20 *Oficina de Ética Gubernamental v. López Mora*, KLRA010 0135, 2010 PR App. WL 2798879, en la pág. *1 (TCA PR 29 de abril de 2010); 3 LPRA § 1822 (2011) (derogada 2012); OEG, *Reglamento de ética gubernamental*, Núm. 4827 Art.6(A)(2),(4) y (6) (22 de noviembre de 1992) (derogado 2012), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnline/Reglamentos/4827.pdf>.

21 *López Mora*, KLRA010 0135, en la pág. *2.

22 *Id.*

23 *Id.* (la División de Finanzas del Municipio reevaluó las solicitudes de los estudiantes precalificados y advirtió que siete de ellos no cumplían con los requisitos. Sin embargo, los familiares de la recurrente no estaban entre aquéllos).

24 *Id.*

25 *Id.* en la pág. *4 (la oficial examinadora de la OEG expresó que los familiares de la señora López Mora cumplieron con todos los requisitos para la concesión de la referida beca estudiantil).

26 *Id.* en la pág. *5.

27 *Id.*

Así también en el caso *OEG v. Rafael P. Rivera Rosa*,²⁸ se le imputó al querellado la violación al artículo 3.2 (c) y (h) de la Ley 12-1985 y al artículo 6 (A) (1), (4), (5), (6) y (7) del *Reglamento de ética gubernamental*.²⁹ La OEG determinó que el señor Rivera Rosa infringió el artículo 3.2 (h) de la *Ley de ética gubernamental* y el artículo 6 (A) (1) y (5) del *Reglamento de ética gubernamental*.³⁰ El TA confirmó la Resolución de la OEG y mediante su Sentencia resolvió que las decisiones administrativas “gozan de una presunción de validez, dada la experiencia y el conocimiento especializado que se les atribuye”.³¹ Así también, que “la función revisora de los tribunales está limitada a determinar si la actuación de la agencia fue una arbitraria, ilegal o tan irrazonable, que la misma constituyó un abuso de discreción”.³² El TA consideró el artículo 3.2 (h) y determinó que la norma “exige un acto de no intervención en asuntos personales cuyo propósito es evitar una violación ética, así como la apariencia [de ello]”.³³ Expresó que ambas situaciones afectan la confianza del pueblo e indicó que la disposición “no solo va dirigida a evitar la conducta impropia de los servidores públicos sino también la apariencia de conducta impropia que estos puedan exhibir”.³⁴

En el caso de *OEG v. Sol Luis Fontanes Olivo*,³⁵ se trató del Alcalde del Municipio de Barceloneta que fue encontrado en violación por haber otorgado varios contratos de servicio de asesoría en sistemas de información a su cuñado sin obtener las correspondientes dispensas. Es importante destacar que la Resolución de la OEG fue confirmada por el TA y se expresó que:

[T]anto la *Ley de [é]tica [g]ubernamental* como su Reglamento, contienen disposiciones de carácter profiláctico, que prohíben situaciones con gran potencial de ocasionar efectos negativos a la *imagen e integridad* de los servidores gubernamentales. Es importante aclarar que el carácter preventivo de esta medida radica en evitar lesiones mayores a la *confianza* pública, prohibiendo conductas, que de por sí son nocivas.³⁶

La LOOEG vigente incorporó una nueva definición de conflicto de intereses haciéndola más específica y restrictiva.³⁷ Más allá de los familiares, el conflicto de intereses también incluiría a los socios. Específicamente, su artículo 4.2 (g) dispone que:

28 *OEG v. Rivera Rosa*, KLRA201200297, 2014 PR App. LEXIS 719 (TA PR 27 de febrero de 2014).

29 Ley de ética gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, 3 LPR § 1822(c) & (h) (2011) (derogada 2012); OEG, Reglamento de ética gubernamental, Núm. 4827 (23 de noviembre de 1992) (derogado 2012), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/4827.pdf>.

30 *Rivera*, KLRA201200297, en la pág. *5.

31 *Id.* en las págs. *8-9.

32 *Id.* en la pág. *9.

33 *Id.* en la pág. *11.

34 *Id.* en las págs. *11-12 (*citando a OEG v. Rodríguez Martínez*, 159 DPR 98, 123 (2003)).

35 *OEG v. Fontanes Olivo*, KLRA050483, 2005 PR App. WL 3059622 (TCA PR 27 de octubre de 2005).

36 *Id.* en la pág. *3.

37 Ley orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, 3 LPR § 1857a (g) (2019).

Un servidor público no puede intervenir, directa o indirectamente, en cualquier asunto en el que él, tenga un *conflicto de intereses que resulte en la obtención de un beneficio* para él. Tampoco un servidor público puede intervenir directa o indirectamente, en cualquier asunto en el que un miembro de su unidad familiar, su pariente, su socio o una persona que comparta su residencia, tenga un conflicto de intereses que resulte en la *obtención de un beneficio* para cualquiera de ellos.³⁸

En resumen, la intención legislativa resultó en que, para probar un conflicto de intereses, tiene que darse un beneficio.³⁹ El artículo 4.2 (g) continúa estableciendo que:

Quando se trate de una de las relaciones antes mencionadas, que haya terminado durante los dos años anteriores al nombramiento del servidor público, éste no podrá intervenir, directa o indirectamente, en cualquier asunto relacionado con éstos hasta pasados dos (2) años desde su nombramiento.

La prohibición permanece vigente mientras exista un vínculo de beneficio para el servidor público. Una vez termine el vínculo de beneficio, el servidor público no puede intervenir, directa o indirectamente, en el referido asunto hasta pasados dos (2) años.⁴⁰

En el caso *OEG v. Natasha Rivera Rivera*, se le encontró a esta en violación al artículo 4.2 (g) y (s) de la LOOEG.⁴¹ La querellada, que era oficial de preintervención en la División de Finanzas del Municipio de Culebra, trabajó en seis de sus comprobantes de desembolsos de una beca municipal que le fue aprobada, en dieciséis ocasiones a su hermano y en cinco a su primo.⁴² Además, preintervino en varios comprobantes de desembolso de dos personas que trabajaban en su negocio privado.⁴³

Por su parte, en el caso de *OEG v. Alberto Cruz Albarrán*, se le encontró en violación al artículo 4.2 (g) de la LOOEG por autorizar e intervenir en el proceso de otorgamiento de una licencia sin sueldo para su esposa mientras era Comisionado del Negociado de Bomberos.⁴⁴ Por último, el caso de *OEG v. Andrés Santiago Padilla*, siendo este Director de Recreación y Deportes del Municipio de Culebra, aceptó la violación al artículo 4.2 (b), (g) y (h) de la LOOEG, por autorizar a su hijastro a trabajar tiempo extra y firmar sus hojas de resumen de registro.⁴⁵

³⁸ *Id.* § 1857a (g) (énfasis suplido).

³⁹ La LOOEG define *beneficio* en su artículo 1.2 (i), como “[c]ualquier provecho, utilidad, lucro o ganancia, sin limitar el término a una ganancia pecuniaria o material, sino que denota cualquier forma de ventaja”. *Id.* § 1854 (i).

⁴⁰ *Id.* § 1857a (g).

⁴¹ Oficina de Ética Gubernamental v. Natasha Rivera Rivera, OEG 20-01, 9 de enero de 2020; 3 LPRA § 1857a (g) & (s).

⁴² *Id.*

⁴³ *Id.*

⁴⁴ Oficina de Ética Gubernamental v. Alberto Cruz Albarrán, OEG 21-15, 27 de diciembre de 2021; 3 LPRA § 1857a (g).

⁴⁵ Oficina de Ética Gubernamental v. Andrés Santiago Padilla, OEG 21-51, 14 de marzo de 2022; 3 LPRA § 1857a (b), (g) & (h).

V. NEPOTISMO

La OEG construye su normativa a partir del análisis permanente sobre los escenarios y las dinámicas, particularmente las tendencias que se identifican en la función pública, con el propósito de identificar las prácticas que contribuyen a la calidad ética de los servidores públicos mediante la prevención y fiscalización.⁴⁶ El objetivo es equilibrar funciones, deberes, derechos y procesos, a los efectos de evitar la arbitrariedad y establecer justificadamente las reglas que conforman el desempeño ético de los servidores públicos.

El nepotismo ha sido definido como la “[d]esmedida preferencia que algunos dan a sus parientes para las concesiones o empleos públicos”, según el *Diccionario de la Lengua Española*.⁴⁷ Ciertamente el nepotismo, históricamente, no ha recibido el valor que le corresponde. Cuando se aprobó la primera *Ley de ética gubernamental* en el siglo pasado,⁴⁸ hace casi treinta y siete años, no se incluyó prohibición alguna a tales fines. Para la Asamblea Legislativa de aquel momento, en cuanto a los servidores públicos en la Rama Ejecutiva, esa conducta no representaba problema alguno. Lo anterior no era por desconocimiento, ya que la propia Rama Legislativa contaba con una limitación desde el 1941, mediante la Ley Núm. 99 de 5 de mayo de 1941.⁴⁹ Ante tal ausencia en la Rama Ejecutiva, desde el 1992, como ya habíamos adelantado, la OEG reconoció que se estaba presentando un problema y manejó los conflictos en conductas vinculadas al nepotismo a través del derogado *Reglamento de ética gubernamental*, previamente mencionado.⁵⁰ En particular vimos que en varios incisos de su artículo 6 (A) se prohibía dar trato preferencial a cualquier persona, salvo justa causa, entre otros criterios.⁵¹ Apoyándose en este artículo del Reglamento, la OEG procesó varios casos sobre relaciones de parentesco en el servicio público, los cuales mencionamos anteriormente.

Mediante la *Orden Ejecutiva 1997-01*, se dispusieron prohibiciones expresas al nepotismo.⁵² Estas prohibiciones tuvieron como propósito garantizar a toda persona que aspirara ocupar un puesto en el servicio público, la oportunidad de competir en igualdad de condiciones, libre de favoritismos por razón de parentesco.⁵³ Se trata de una reafirmación del tan necesitado principio de mérito para ejercer la función pública. En ese momento, la prohibición se extendía a nombramientos o ascensos dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.⁵⁴ No incluía la contratación de parientes. Así también

46 Véase OEG, Reglamento de ética gubernamental, Núm. 4827 (23 de noviembre de 1992) (derogado 2012), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/4827.pdf>.

47 DICCIONARIO DE LA REAL ACADEMIA ESPAÑOLA 1532 (2014).

48 Ley de ética gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, 3 LPRA § 1801 (2011) (derogada 2012).

49 Ley para prohibir el nepotismo en el nombramiento de funcionarios y empleados de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico, Ley Núm. 99 de 5 de mayo de 1941, 2 LPRA § 49 (2017).

50 Véase OEG, Reglamento de ética gubernamental, Núm. 4827 (23 de noviembre de 1992) (derogado 2012), <http://app.estado.gobierno.pr/ReglamentosOnLine/Reglamentos/4827.pdf>.

51 *Id.* art. 6 (A).

52 Orden Ejecutiva Núm. 1997-01, *Para establecer la política pública respecto al nepotismo en el Gobierno de Puerto Rico* (3 de enero de 1997), <https://www.estado.pr.gov/es/ordenes-ejecutivas/>.

53 *Id.*

54 *Id.*

se dispuso, por primera vez, que la autorización en casos que fueran imprescindibles la concedería la OEG.⁵⁵

Es allá para principios de este siglo, que mediante una enmienda a la Ley Núm. 12-1985, conocida como *Ley de ética gubernamental*, a través de la Ley Núm. 381-2000, se incorporó de manera *expresa* la prohibición de nepotismo, en su artículo 3.2 (i).⁵⁶ Por unas limitaciones en ella contenidas, se volvió a enmendar la referida disposición y mediante la enmienda de la Ley Núm. 53-2001 queda incorporada la prohibición, según la conocimos y manejamos hasta que se aprobó la LOOEG vigente.⁵⁷

El nepotismo, concebido como la conducta que beneficia indebidamente a un pariente, reduce la calidad de la gestión pública, imposibilita la igualdad de oportunidades y propicia los conflictos de intereses. En su sentido más elemental, esta conducta procede y depende del poder administrativo que se ejerce a través de los procesos y las decisiones que toman lugar en una entidad gubernamental. Se requiere que la facultad del servidor público para decidir o influenciar conste en una ley, reglamento, descripción de deberes o designación; salvedad establecida a los efectos de garantizar el fundamento probatorio ineludible que contribuye a la litigación justa y competente del proceso administrativo.

La disposición de nepotismo en la LOOEG no aplica si la Dirección Ejecutiva de la OEG, en el uso de su discreción, estima que existen circunstancias excepcionales que hayan sido evaluadas con anterioridad a que los actores regulados hayan ejercido su facultad.⁵⁸

La excepción que se fundamenta en la experiencia histórica adquirida mediante la asesoría jurídica ofrecida a servidores públicos con casos distinguibles, responde a la particularidad de cada caso, a la geografía social y económica de Puerto Rico y al objetivo inevitable de garantizar una regulación ética adaptada a las circunstancias materiales específicas que operan en un caso particular y que ameritan una determinación distinta a la regla establecida. En esa dirección operan el resto de las excepciones que se identifican en la disposición normativa.⁵⁹ Debe destacarse que la disposición no aplica a un puesto de carrera cuando se cumpla con el principio de mérito.⁶⁰ Lo que nos lleva a subrayar nuevamente la importancia del componente ético en el reclutamiento.

La ley anterior manejaba el nepotismo por grados de consanguinidad y afinidad (cuarto grado y segundo grado, respectivamente).⁶¹ Este aspecto cambió para simplificar el entendimiento del alcance de la prohibición, al incluir una definición expresa de lo que significa ser *pariente* de forma taxativa. Incluir en la definición de pariente quiénes son en específico, sin duda hacía más fácil su comprensión y alcance. Por eso vemos que ahora pariente se define como los “abuelos, los padres, los hijos, los nietos, los tíos, los herma-

55 *Id.*

56 Ley de ética gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, 3 LPRA § 1823 (2011) (derogada 2012); Ley Núm. 381-2000, 2000 LPR 2086, 2086-91.

57 Ley de ética gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, 3 LPRA § 1822 (2011) (derogada 2012); Ley Núm. 53-2001, 2001 LPR 255, 255-59; Ley orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1 -2012, 3 LPRA § 1857a (2019).

58 3 LPRA § 1857a.

59 *Id.*

60 *Id.*

61 3 LPRA § 1822 (2011) (derogada 2012).

nos, 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”.⁶²

La interpretación jurisprudencial más importante que recibió la normativa bajo la ley anterior fue que era necesario probar que el pariente *efectivamente ejerció influencia* para que se nombrara o contratara a su pariente.⁶³ Nos referimos en particular al caso tan importante de *OEG v. Pedro Julio Santiago Guzmán*.⁶⁴ Sin duda alguna, este fue el caso que hirió la prohibición seriamente, debido a que había que probar que se había ejercido la influencia en el nombramiento o contratación del pariente.⁶⁵ Adelantamos que, todavía en el 2022, continúa vigente este requisito. En el 2012, la nueva LOOEG incluyó la prohibición en el artículo 4.2 (h) y se mantuvo la necesidad de demostrar circunstancias excepcionales para que se pudiera nombrar o contratar a un pariente, luego de la autorización expresa de la OEG.⁶⁶ Por lo tanto, resulta más oneroso probar un caso bajo las disposiciones del artículo 4.2 (h).

Debemos destacar que una de las prohibiciones de carácter general en la LOOEG es el artículo 4.2 (h), dicha disposición prohíbe principalmente que la autoridad nominadora *nombre* a su pariente o el pariente de un servidor público que tenga la capacidad de influenciar en esa autoridad nominadora.⁶⁷ En segunda instancia, una de las prohibiciones relacionadas con otros empleos, contratos o negocios es el artículo 4.3 (d), que prohíbe a la autoridad nominadora *contratar* a su pariente o el pariente de cualquier empleado de la misma entidad gubernamental.⁶⁸ Ambas disposiciones de ley permiten a manera de excepción que la OEG autorice el referido *nombramiento* o *contratación* de mediar circunstancias excepcionales, de manera que la LOOEG no prohíbe el reclutamiento de parientes, *sino que lo regula*.⁶⁹

Bajo el artículo 4.2 (h) se pudo procesar al Alcalde de Culebra en el caso *OEG v. William I. Solís Bermúdez*,⁷⁰ quien firmó los nombramientos de su suegra. Mediante resolución de la OEG, se declararon nulos los nombramientos, se ordenó la restitución de su propio peculio y se impuso el pago de una multa.⁷¹ A través de una sentencia del TA se confirmó la resolución de la OEG.⁷²

Bajo las disposiciones del artículo 4.3 (d) de la LOOEG, recientemente se han radicado siete querellas desde diciembre de 2020 al presente.⁷³ Debido a estos casos más recientes,

62 3 LPRÁ § 1854(y) (2019).

63 *OEG v. Santiago Guzmán*, 188 DPR 215, 231-32 (2013).

64 *Id.*

65 *Id.*

66 3 LPRÁ § 1857a.

67 *Id.*

68 *Id.* § 1857b.

69 *Id.*; 3 LPRÁ § 1857a.

70 *OEG v. Solís Bermúdez*, KLRA201800328, 2018 PR App. LEXIS 2872, en las págs. *18-20, 36-37 (TA PR 27 de septiembre de 2018).

71 *Id.* en la pág. *29.

72 *Id.* en la pág. *37.

73 3 LPRÁ § 1857b; *OEG v. Marcos Cruz Molina*, Alcalde de Vega Baja, Caso OEG 21-34; *OEG v. Enrique H. Questell Alvarado*, Alcalde de Santa Isabel, Caso OEG 22-10; *OEG v. Carmen Y. Cruz Soto*, Alcaldesa de San Juan, Caso OEG 22-30; *OEG v. Juan C. García Padilla*, Alcalde de Coamo, Caso OEG 22-40; *OEG v. Surima Quiñones*

se ha ido evidenciando que es necesario tener más control sobre los nombramientos y contrataciones de parientes. Aunque para algunos el procesar casos por nombramientos y contratación de parientes sean asuntos frívolos y un mero proceso administrativo e inconsecuentes.

VI. REFORMA A LA LOOEG

Después de diez años de vigencia de la LOOEG, la OEG se dio a la tarea de encaminar una reforma abarcadora. Para ello, se analizaron las experiencias adquiridas, interpretaciones judiciales y las preocupaciones ciudadanas en cuanto a la administración pública de Puerto Rico. Nuestra propuesta se encuentra en el P. de la C. 552 radicado el 24 de febrero de 2021, y que actualmente está ante la consideración de la Comisión de Anticorrupción e Integridad Pública de la Cámara de Representantes de Puerto Rico.⁷⁴

Entre las enmiendas más trascendentales, y con el fin de evitar la menor subjetividad posible, la OEG ha propuesto que el nepotismo se vea y maneje de forma absoluta.⁷⁵ Esto implica que no haya que demostrar si existía la facultad de influenciar en la autoridad nominadora y mucho menos si efectivamente se ejerció tal facultad o no.⁷⁶ La reforma propone que se prohíban los nombramientos de familiares de cualquier servidor público ya sea empleado de la agencia, municipio o corporación pública.⁷⁷ En esa dirección, la nueva ley igualmente trataría como un solo ente al Municipio y a su Legislatura Municipal para evitar el cruce de familiares de una dependencia a la otra —una actividad utilizada en los últimos años.

En materia de las prohibiciones político-partidistas, la reforma amplía el alcance para evitar este tipo de actividad. La Ley Núm. 178-2001 actualmente prohíbe que los Secretarios de Hacienda, Justicia, Educación y el Comisionado de la Policía participen en actividades políticas.⁷⁸ El proyecto de ley la hace extensiva a todos los jefes de agencia bajo el entendido de que restringir este tipo de conducta sería un paso de avance para erradicar la influencia y las actividades partidistas en el día a día del funcionamiento gubernamental.⁷⁹

Sobre informes financieros, la reforma requiere que los miembros de la Rama Judicial presenten de manera electrónica el informe financiero que hoy radican en papel, contrario

Suárez, Administradora de la Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia (ADSEF), Caso OEG 22-41; OEG v. Alberto E. Fradera Vázquez, Administrador de la ADSEF, Caso OEG 22-42; y OEG v. Juan L. Rodríguez Reyes, Administrador de la Administración para el Desarrollo Empresarial Agropecuario (ADEA), Caso OEG 22-54.

⁷⁴ P. de la C. 552 de 24 de febrero de 2021, 1ra Ses. Ord., 19ma Asam. Leg.

⁷⁵ Luis A. Pérez Vargas, P. de la C. 552 de 24 de febrero de 2021, Ponencia Resumen Ejecutivo de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Cámara de Representantes, 1ra Ses. Ord., 19ma Asam., 14 de octubre de 2021, en la pág. 1.

⁷⁶ Luis A. Pérez Vargas, P. del S. 114 de 7 de enero de 2021, Senado de Puerto Rico, 1ra Ses. Ord., 19ma Asam. en la pág. 7.

⁷⁷ *Id.* en la pág. 8.

⁷⁸ Ley para prohibir a los Secretarios del Depto. de Educación, Depto. de Justicia, Depto. de Hacienda y al Superintendente de la Policía participar en actividades político-partidistas, Ley Núm. 178-2001, 16 LPRA §§ 523-527 (2021) (en referencia a la participación limitada de empleados públicos en actividades político-partidistas).

⁷⁹ Luis A. Pérez Vargas, P. de la C. 552 de 24 de febrero de 2021, *supra* nota 75, en la pág. 1.

a las otras Ramas de Gobierno.⁸⁰ También, se incluye a la Rama Judicial y Legislativa en el resumen público de estos informes financieros que solo es exhibido por la Rama Ejecutiva y por virtud reglamentaria la Cámara de Representantes.⁸¹ Esta enmienda busca fomentar la transparencia como complemento a la *Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública*.⁸² No obstante, los informes de la Rama Judicial y Legislativa continuarán siendo evaluados por la Oficina, a diferencia de los informes de la Rama Ejecutiva que son auditados.⁸³ Es pertinente reiterar que, la Oficina entiende que es momento de que tanto la Rama Judicial como la Legislativa creen su propio andamiaje de auditoría de informes financieros similar al que mantiene la Oficina sobre la Rama Ejecutiva.

En cuanto a la imposición de sanciones, la reforma resalta el castigo a la reincidencia de manera tajante. Dispone que la reincidencia de violación al Código de Ética, a las disposiciones de ex servidores o de informes financieros, inhabilita a cualquier individuo para desempeñar cualquier empleo o contrato con el Gobierno.⁸⁴ Finalmente, se pretende que el que no presente información requerida de sus informes financieros, podrá ser procesado a nivel penal.⁸⁵ En la LOOEG vigente este precepto solo se aplica a los servidores públicos de la Rama Ejecutiva.⁸⁶

Confiamos en que esta propuesta de Reforma reciba el aval de la Asamblea Legislativa de Puerto Rico.

VII. EL CÓDIGO ANTICORRUPCIÓN

El *Código anticorrupción para el nuevo Puerto Rico* tuvo como norte recoger en un solo estatuto la política pública en contra de la corrupción.⁸⁷ Según dispone su exposición de motivos, esta unificación evitaría lagunas y desfases sobre la conducta que se interesa proscribir y facilitaría el acceso y entendimiento del marco legal.⁸⁸

Este Código se compone en primera instancia por la LOOEG, por el *Código de ética para contratistas* y de las protecciones contra represalias a los denunciantes o cooperadores de casos constitutivos de corrupción.⁸⁹ También, abarca las acciones civiles por daños ocasionados al Estado y de las disposiciones del Registro de Personas Convictas por Corrupción.⁹⁰ Por último, este Código crea el Grupo Interagencial Anti-Corrupción y detalla sus funciones.⁹¹

80 *Id.* en las págs. 7-8.

81 *Id.* en la pág. 8.

82 Ley de transparencia y procedimiento expedito para el acceso a la información pública, Ley Núm. 141-2019, 3 LPRÁ §§ 9911-9923 (2019 & Supl. 2022).

83 Luis A. Pérez Vargas, *P. del S. 114 de 7 de enero de 2021*, *supra* nota 76, en la pág. 7.

84 Luis A. Pérez Vargas, *P. de la C. 552 de 24 de febrero de 2021*, *supra* nota 75, en la pág. 9.

85 *Id.* en la pág. 10.

86 Ley orgánica de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico, Ley Núm. 1-2012, 3 LPRÁ §§1854-1860b (2019).

87 Código anticorrupción para el nuevo Puerto Rico, Ley Núm. 2-2018, 3 LPRÁ §§1881-1885e (2019 & Supl. 2022).

88 *Id.*

89 *Id.* §§ 1882-1884f.

90 *Id.* §§ 1885-1886g.

91 *Id.* §§ 1887-1887b.

A. Código de ética para contratistas

El Código de ética para contratistas, suplidores y solicitantes de incentivos económicos del Gobierno de Puerto Rico (en adelante, “Código de Contratistas”) derogó la que hasta la fecha era la legislación vigente sobre este asunto, la Ley Núm. 84-2002.⁹² Amerita destacarse, que el caso más común sobre la corrupción a nivel local no es una variable independiente sino la modalidad más generalizada de una conducta que puede incorporar múltiples componentes en donde repetidamente interactúa un actor del sector privado y uno del sector público.

El Código de Contratistas subraya precisamente las obligaciones de las personas que se desempeñan en el sector privado.⁹³ Debe resaltarse que, la licitación, cotización o contratación con las agencias ejecutivas requiere que la persona interesada tenga claridad sobre lo que le aplica en su gestión profesional.⁹⁴ De este modo, se le exige actuar dentro del marco de las normas o cánones que le correspondan profesionalmente inclusive en las relaciones con sus competidores.⁹⁵

El componente de conflictos de intereses se plantea de diversas maneras. La primera establece que no se intervendrá en situaciones que puedan desembocar en conflicto de intereses o apariencia de este.⁹⁶ Como nota que amerita resaltarse, la definición de *conflicto de intereses* de este Código es la misma que se encuentra en la LOOEG. Aquí también debe puntualizarse que, cada agencia tiene un rol importante que incluye establecer mediante reglamento el procedimiento para recibir y atender cualquier denuncia, y asegurarse que los denunciados estarán protegidos.⁹⁷

De igual forma, el Código prohíbe que cualquier persona natural o jurídica que haya sido convicta por infracción a artículos específicos de la LOOEG, por infracción a alguno de los delitos graves contra el ejercicio del cargo público o contra los fondos públicos estará inhabilitada de contratar. Particularmente, con cualquier agencia ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico, por el término de hasta diez años, contados a partir de la fecha en que termine de cumplir su sentencia.⁹⁸

Por último, resulta preciso recordar que la agencia de gobierno contratante es la llamada a fiscalizar el contrato otorgado y ejercer su cláusula de resolución, del contratista apartarse de lo estipulado en ley.⁹⁹ Las agencias tienen la autoridad de iniciar investigaciones y referir al Departamento de Justicia sus hallazgos.¹⁰⁰

92 Código de ética para contratistas, suplidores y solicitantes de incentivos económicos de las agencias ejecutivas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 84-2002, 3 LPRÁ §§ 1755-1761 (2011) (derogado 2018); 3 LPRÁ §§ 1883-1883g.

93 3 LPRÁ § 1883a.

94 *Id.*

95 *Id.*

96 *Id.*

97 *Id.*

98 *Id.* § 1883c.

99 *Id.* § 1883d.

100 *Id.* §§ 1883d-1883e.

B. Grupo Interagencial Anticorrupción

El Grupo para la Prevención y Erradicación de la Corrupción (en adelante, “PRECO”), fue creado para “lograr una continua cooperación [y comunicación] de todas las agencias con participación en la lucha contra la corrupción . . .”.¹⁰¹ Tiene como norte, “mejorar la habilidad del gobierno para recibir información sobre posibles actos de corrupción; y fortalecer los procesos para evitar la impunidad”.¹⁰² PRECO está compuesto por el Director Ejecutivo de la OEG (quien preside), los Secretarios del Departamento de Hacienda y Justicia, la Contralora, la Inspectora General, la Presidenta del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente (en adelante, “PFEI”) y el Comisionado de la Policía. Por invitación, están el Fiscal Federal a cargo de la Oficina en Puerto Rico, el Agente Especial a Cargo del Negociado Federal de Investigaciones y el Contralor Electoral de Puerto Rico.¹⁰³

La mejor iniciativa contra la corrupción es un andamiaje institucional adaptado a los actos de corrupción que pueden ocurrir en una jurisdicción específica. PRECO tiene ese agarre sobre el problema a nivel local. Cada institución que forma parte de PRECO tiene un rol que desempeñar en la regulación.¹⁰⁴ Por ejemplo, la figura de la Inspectora General tiene la habilidad de atender los asuntos en tiempo real, al tener los auditores internos del Gobierno de Puerto Rico bajo su oficina. Las Contralorías, tanto la constitucional como la electoral, realizan auditorías de cumplimiento por lo que pueden identificar asuntos que la Inspectora General no detectó. Las violaciones de ley son atendidas por el Departamento de Justicia y el PFEI en su acepción penal y por la OEG en su faceta administrativa. El Negociado de la Policía y el Departamento de Hacienda se encargan de la seguridad de vida y propiedad, y de la fiscalización contributiva, respectivamente.

En el siglo XXI, precisamente debido a la difusión e influencia extraordinaria de la tecnología, la fiscalización anticorrupción más competente requiere de una colaboración multisectorial inteligente, de alto nivel y sostenida, con los recursos necesarios para investigar, procesar y disuadir la corrupción en todos los sectores de la sociedad.

CONCLUSIÓN

Puerto Rico se encuentra en un periodo decisivo de su historia. Tanto el sector público como el privado ostentan un rol de gran impacto en ese nuevo ciclo que deben desempeñar con integridad. Los actos de corrupción entre ambos sectores atrasan el desarrollo y el crecimiento de Puerto Rico.

Nuestra patria necesita producir investigación académica de alta calidad sobre las necesidades y los escollos que surgen en el desempeño y funcionamiento administrativo y organizacional. El conocimiento, más que poder, posibilita o impide la oportunidad para

¹⁰¹ *Id.* § 1887.

¹⁰² *Id.* § 1887a.

¹⁰³ *Id.*

¹⁰⁴ *Id.* § 1887a.

crecer. Independientemente de la complejidad de los factores que inciden en un acto de corrupción, es crucial que exista el andamiaje institucional capaz de identificar y procesar al individuo que incurrió en tal conducta. Puerto Rico ya cuenta con ese andamiaje. Sin embargo, falta la voluntad de implementarla de forma coordinada y coherente a largo plazo por el bien de todos los puertorriqueños.