



GOBIERNO DE PUERTO RICO

oegpr.net

OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

Querellante

v.

MOISÉS ABREU CORDERO

Querellado

CASO NÚM. 05-72

SOBRE:

VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 3.3 (e) LA LEY
DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

NOTIFICACIÓN DE RESOLUCIÓN

Lcda. Margarita Carrillo Iturrino
Edif. Le Mans, Ofic. 508
Ave. Muñoz Rivera 602
San Juan, PR 00918

La ADMINISTRADORA DE SISTEMAS DE OFICINA que suscribe notifica a usted que la Subdirectora Ejecutiva de la Oficina de Ética Gubernamental ha dictado **RESOLUCIÓN** en el caso de epígrafe con fecha de 9 de diciembre de 2010, que ha sido debidamente registrada y archivada en los autos de este asunto.

Y, siendo o representando usted la parte perjudicada por la **RESOLUCIÓN**, de la cual puede solicitar revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dirijo a usted esta Notificación, habiendo archivado en los autos de este caso copia de ella con fecha de 13 de diciembre de 2010.

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de diciembre de 2010.

Janel Rolón Nieves
Administradora de Sistemas
de Oficina de la Secretaría



108 Calle Ganges, Urb. Industrial El Paraíso, San Juan, PR 00926-2906
Tel (787) 999-0246 • Fax (787) 999-0270 • www.oegpr.net

Tus **VALORES**
CUENTAN

CONFIDABILIDAD BONDAD JUSTICIA RESPONSABILIDAD CIVISMO



GOBIERNO DE PUERTO RICO

OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

Querellante

v.

MOISÉS ABREU CORDERO

Querellado

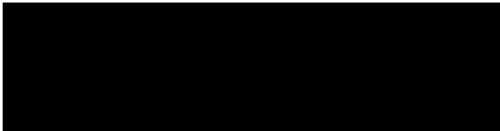
CASO NÚM. 05-72

SOBRE:

VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 3.3 (e) LA LEY
DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

NOTIFICACIÓN DE RESOLUCIÓN

Sr. Moisés Abreu Cordero



La ADMINISTRADORA DE SISTEMAS DE OFICINA que suscribe notifica a usted que la Subdirectora Ejecutiva de la Oficina de Ética Gubernamental ha dictado **RESOLUCIÓN** en el caso de epígrafe con fecha de 9 de diciembre de 2010, que ha sido debidamente registrada y archivada en los autos de este asunto.

Y, siendo o representando usted la parte perjudicada por la **RESOLUCIÓN**, de la cual puede solicitar revisión ante el Tribunal de Apelaciones, dirijo a usted esta Notificación, habiendo archivado en los autos de este caso copia de ella con fecha de 13 de diciembre de 2010.

En San Juan, Puerto Rico, a 13 de diciembre de 2010.

Janice Rolón Nieves
Administradora de Sistemas
de Oficina de la Secretaría

Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
Hato Rey, Puerto Rico

OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
Querellante

v.

MOISÉS ABREU CORDERO
Querellado

CASO NÚM. 05-72

SOBRE:

VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 3.3 (e)
DE LA LEY DE ÉTICA
GUBERNAMENTAL

RESOLUCIÓN

Efectuados los trámites procesales de rigor en el caso de epígrafe, el 5 de noviembre de 2009, el Oficial Examinador sometió el correspondiente Informe, el cual adopto en su totalidad y se hace formar parte de esta Resolución. En consecuencia, se ordena el archivo de la querrela de autos.

REGÍSTRESE Y NOTIFÍQUESE.

Dada en San Juan, Puerto Rico, a 9 de diciembre de 2010.


Lcda. Ana T. Ramírez Padilla
Subdirectora Ejecutiva



Estado Libre Asociado de Puerto Rico
OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
Hato Rey, Puerto Rico

OFICINA DE ÉTICA GUBERNAMENTAL
Querellante

v.

MOISÉS ABREU CORDERO
Querellado

CASO NÚM: 05-72

SOBRE:

VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 3.3 (E) DE
LA LEY DE ÉTICA GUBERNAMENTAL

INFORME DEL OFICIAL EXAMINADOR

JURISDICCIÓN

La autoridad del Oficial Examinador para emitir el presente informe y recomendación se desprende de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, 3 L.P.R.A. §§ 1801 *et seq.*; de la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme, Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada, 3 L.P.R.A. §§ 2101 *et seq.*; de las Reglas de Procedimiento para Vistas Adjudicativas de la Oficina de Ética Gubernamental, Núm. 4749, aprobadas el 5 de agosto de 1992; y de la Orden de 5 de agosto de 2008, en la que se designó al suscribiente como Oficial Examinador del caso.

INTRODUCCIÓN

Jou
La Oficina de Ética Gubernamental (OEG) presentó una querrela contra el Lcdo. Moisés Abreu Cordero en la que se imputó una infracción al Artículo 3.3 (e) de la Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, (LEG), 3 L.P.R.A. § 1823 (e). En síntesis, se alegó que el querrellado, quien se desempeñaba como Miembro de la Junta de la Administración de la Industria y el Deporte Hípico (Junta Hípica), suscribió tres contratos de servicios profesionales con el Senado de Puerto Rico, sin obtener las correspondientes dispensas.

DESARROLLO PROCESAL

El 21 de enero de 2005, se presentó la *Querrela* que dio inicio al proceso de adjudicación.

El 10 de febrero de 2005, el querrellado presentó una *Moción de Desestimación por Falta de Jurisdicción*.

El 23 de febrero de 2005, la parte querellante presentó su *Moción en Oposición a la Desestimación*.

El 12 de julio de 2005, fue declarada *No Ha Lugar* por la entonces Oficial Examinadora.

El 3 de agosto de 2005, el querellado presentó una *Moción de Reconsideración*, la cual fue resuelta y declarada *No Ha Lugar* el 11 de junio de 2008 por la entonces designada Oficial Examinadora.

El 22 de julio de 2008, el querellado presentó su *Contestación a la Querella*.

El 5 de agosto de 2008, se designó al Oficial Examinador suscribiente.

El 8 de agosto de 2008, se llevó a cabo la Conferencia con Antelación a la Audiencia.¹ La Audiencia quedó señalada para el 14 de noviembre de 2008.

El 6 de noviembre de 2008, el querellado presentó un *Memorando de Derecho y Solicitud de Desestimación de la Querella*.

El 14 de noviembre de 2008, se llevó a cabo la Audiencia. La prueba documental fue presentada en conjunto por ambas partes. Y durante la misma, el querellado argumentó una solicitud de desestimación basado en argumentos sobre violación a derechos constitucionales que, hasta esa fecha, no había expuesto. Ante lo imprevisto de los argumentos concedimos un término para que se presentaran por escrito.

El 20 de enero de 2009, el querellado presentó un *Escrito en Torno al Planteamiento de la Violación a la Disposición Constitucional de Separación de Poderes*.

El 6 de abril de 2009, la parte querellante presentó su *Moción en Oposición a la Desestimación*.

Luego de considerar la prueba presentada por las partes, el testimonio del querellado y los memorandos presentados, realizamos las siguientes:

¹ Durante la Conferencia se enmendó la Querella para que en la Alegación 5 se indicara que los números de los contratos eran 2003-0048 A, B, y C.

fol

DETERMINACIONES DE HECHO

I.

El 5 de julio de 2002, el Lcdo. Moisés Abreu Cordero suscribió con el Senado de Puerto Rico (Senado) un contrato de servicios profesionales, número 2003-000048, para brindar asesoría legal.

Un mes luego, el 1 de agosto de 2002, la entonces Gobernadora de Puerto Rico, Hon. Sila M. Calderón, informó al querrellado que lo nombraría a la Junta Hípica.

Ese mismo día el señor Abreu Cordero se comunicó con la OEG y por teléfono preguntó si incurría en un conflicto de intereses al aceptar dicho nombramiento debido al contrato que ya tenía con el Senado.

El abogado de la OEG que atendió al querrellado expresó que no existía conflicto de interés alguno, pero si necesitaba la contestación por escrito, tenía que solicitar, por escrito también, una Opinión al Director Ejecutivo de la OEG.

Ese mismo día, 1 de agosto de 2002, el querrellado solicitó por escrito, y vía fax, dicha Opinión.

Varios días luego, y descansando únicamente en la opinión verbal adelantada por el abogado de la OEG, el querrellado aceptó el nombramiento en receso y juramentó el 7 de agosto de 2002 como Miembro de la Junta Hípica.

Su nombramiento fue enviado al Senado el 26 de agosto de 2002.

El 26 de septiembre de 2002, la OEG emitió su Opinión mediante el número OPC-03-029. Se indicó que el licenciado Abreu Cordero no tenía un conflicto de intereses por el solo hecho de ser miembro de la Junta Hípica y mantener el contrato con el Senado, pero se advirtió que dado este vínculo contractual, tendría que tomar determinadas providencias. A esos efectos, se le impartió la siguiente instrucción:

Al ocupar un cargo en la Junta Hípica usted se convirtió en un servidor público de la Rama Ejecutiva al que le aplica la prohibición contenida en el citado Artículo 3.3 (e). Por tanto, no podrá tener algún interés en las ganancias o beneficios producto de un contrato con cualquier otra agencia ejecutiva o dependencia gubernamental de otra Rama de Gobierno. Ello significa que no podrá renovar su contrato con el Senado de Puerto Rico ni otorgar nuevos contratos con otras entidades gubernamentales, a menos que obtenga una dispensa **previo** al otorgamiento del contrato o

JOM

renovación, o que esté presente alguna de las excepciones dispuestas en la misma prohibición.

(Énfasis en negritas en el original; énfasis subrayado suplido).

Debido a que el Senado no tomó acción alguna respecto al nombramiento del querellado, el 20 de noviembre de 2002 se nombró nuevamente al licenciado Abreu Cordero como Miembro de la Junta Hípica.

Una semana luego, el 27 de noviembre de 2002, el querellado juramentó en receso.

Ese mismo día, el Senado y el querellado suscribieron la primera enmienda al contrato original. Se enmendó la cantidad de horas a ser trabajadas y se extendió la vigencia hasta el 30 de junio de 2003. Dicho contrato fue numerado por el Senado con el mismo número del contrato original, pero se le añadió una letra al final, 2003-000048-A

El 5 de mayo de 2002, el Senado y el querellado suscribieron una segunda enmienda al contrato original. Se enmendó la cantidad de horas a ser trabajadas. Dicho contrato fue numerado por el Senado con el mismo número del contrato original, pero se le añadió una letra al final, 2003-000048-B

El 12 de junio de 2003, el Senado y el querellado suscribieron una tercera enmienda al contrato original. Se enmendó la cantidad de horas a ser trabajadas. Dicho contrato fue numerado por el Senado con el mismo número del contrato original, pero se le añadió una letra al final, 2003-000048-C.

Las tres enmiendas se concentraron en aumentar la cantidad de horas a ser trabajadas por el querellado y sólo la primera enmienda extendió la vigencia del contrato original. No se alteraron los honorarios por hora que cobraría el licenciado Abreu Cordero ni se enmendó el objeto y consideración principal de la contratación, ofrecer asesoría legal al Senado.

En cada una de las tres enmiendas las partes contratantes expresaron claramente que su interés era enmendar el contrato original otorgado el 5 de julio de 2002. De hecho, el número otorgado por el Senado a cada uno de los tres "contratos" (enmiendas)

JOM

fue el mismo, 2003-000048; el Senado sólo se limitó a añadirle la letra "A" a la primera enmienda, la letra "B" a la segunda y la letra "C" a la tercera.

El 30 de junio de 2003, el licenciado Abreu Cordero cesó como Miembro de la Junta Hípica, desvinculándose así del servicio público.

CONCLUSIONES DE DERECHO

I.

El Artículo 3.3 (e) de la LEG imputado en la presente querrela dispone de la siguiente manera:

(e) Ningún funcionario o empleado público podrá ser parte o tener algún interés en las ganancias o beneficios producto de un contrato con cualquier otra agencia ejecutiva o dependencia gubernamental a menos que el Gobernador, previa recomendación del Secretario de Hacienda y del Secretario de Justicia, expresamente lo autorice. Sólo podrá llevarse a cabo la contratación en el caso previsto en este párrafo sin solicitar y obtener la autorización del Gobernador cuando se trate de:

1. Contratos por un valor de \$3,000.00 o menos y ocurran una sola vez durante cualquier año fiscal.

2. Contratos de arrendamiento, permuta, compraventa, préstamo, seguro hipotecario o de cualquier otra naturaleza que se refieran a una vivienda y/o solar provisto o a ser financiado o cuyo financiamiento es asegurado o garantizado por una agencia gubernamental.

3. Programas de servicios, préstamos, garantías e incentivos auspiciados por agencias gubernamentales.

En los casos especificados en los apartados 2 y 3 la agencia contratante autorizará las transacciones siempre que concurren los siguientes requisitos:

a) Se trate de contratos, préstamos, seguros, garantías o transacciones accesibles a cualquier ciudadano que cualifique.

b) Las normas de elegibilidad sean de aplicación general.

c) El funcionario o empleado público cumpla con todas las normas de elegibilidad y no se le otorgue directa o indirectamente un trato preferente o distinto al del público en general.²

² Las excepciones contemplan circunstancias especiales que el Legislador entendió que ofrecen suficientes garantías para asegurar que no habrá lesión alguna al interés público. No obstante, la contratación de las agencias y dependencias del Gobierno con servidores públicos debe ser la excepción y no la norma.

JOH

Conforme al citado artículo, un servidor público no podrá ser parte o tener algún interés en las ganancias o beneficios producto de un contrato con cualquier agencia ejecutiva o dependencia gubernamental distinta a la agencia para la cual dicho servidor público trabaja, salvo que medie una dispensa o esté presente alguna de las excepciones contenidas en el mismo. Se aspira así, que las contrataciones redunden en una sana administración pública para las agencias, libre de conflictos de intereses, reales o aparentes, e influencia indebida de índole económica, privada y gubernamental.

La prohibición del Artículo 3.3 (e) recae sobre el servidor público. A éste le corresponde solicitar la dispensa a la agencia autorizada para otorgar la misma. Al no gestionarse la dispensa se priva al Estado de evaluar y descartar los posibles conflictos de intereses en la contratación. Esa discreción no puede quedar al arbitrio de las partes contratantes pues, entre otros aspectos, se pretende evitar que en la contratación con el Gobierno influyan otras consideraciones personales entre las partes, ajenas al interés público.³

II.

Los hechos de este caso son claros, incluso, la mayor parte de ellos no están en controversia, por lo que podemos asegurar lo siguiente: (1) el licenciado Abreu Cordero, abogado con práctica privada, suscribió el 5 de julio de 2002 un contrato de servicios profesionales con el Senado; (2) posteriormente, la entonces Gobernadora de Puerto Rico, Hon. Sila M. Calderón, informó al querellado que interesaba nombrarlo como Miembro de la Junta Hípica; (3) el licenciado Abreu Cordero se comunicó inmediatamente con la OEG para auscultar si incurriría en un conflicto de intereses si aceptaba dicho nombramiento puesto que hacía apenas un mes había suscrito un contrato de servicios profesionales con el Senado; (4) un abogado de la OEG, que lo atendió por teléfono, le adelantó que no existía conflicto de intereses pero le indicó que

³ El requisito de dispensa no puede entenderse como un mero capricho legislativo, sobre todo cuando consideramos que antes de su otorgamiento o negativa, se permite al Secretario de Hacienda evaluar si el contrato contiene condiciones favorables al Estado, no conlleva erogación innecesaria o irrazonable de fondos públicos y representa el mejor negocio que pueda hacer el Estado. También permite a al Secretario de Justicia verificar la capacidad de los contratantes y el cumplimiento con los preceptos de ley aplicables. Se trata, pues, en esencia del poder y la facultad del Primer Ejecutivo - quien tiene autoridad estatutaria para otorgar la dispensa o denegarla- como máximo jefe de dicha Rama Ejecutiva en el desempeño de procurar una administración recta y más eficiente en esa Rama de Gobierno.

lam

necesitaba solicitar una opinión por escrito; (5) ese mismo día el querellado solicitó por escrito la Opinión; (6) mes y medio luego, la OEG, por medio de la OPC-03-029 (OPC), atendió la consulta del querellado; (7) se confirmó la inexistencia de conflicto de intereses, pero se realizaron unas advertencias al querellado que generaron la controversia a ser resuelta en el presente caso.

En esencia, en la OPC se advirtió al querellado lo siguiente:

Al ocupar un cargo en la Junta Hípica usted se convirtió en un servidor público de la Rama Ejecutiva al que le aplica la prohibición contenida en el citado Artículo 3.3 (e). Por tanto, no podrá tener algún interés en las ganancias o beneficios producto de un contrato con cualquier otra agencia ejecutiva o dependencia gubernamental de otra Rama de Gobierno. Ello significa que no podrá renovar su contrato con el Senado de Puerto Rico ni otorgar nuevos contratos con otras entidades gubernamentales, a menos que obtenga una dispensa **previo** al otorgamiento del contrato o renovación, o que esté presente alguna de las excepciones dispuestas en la misma prohibición.

(Énfasis en **negritas** en el original; énfasis subrayado suplido).

La querrela de epígrafe se fundamentó en las advertencias realizadas en el transcrito párrafo. De esa manera, se alegó que con posterioridad a que el licenciado Abreu Cordero otorgó el contrato original con el Senado, hizo caso omiso a dichas advertencias y suscribió tres contratos adicionales sin solicitar dispensa para cada uno de ellos. Es decir, para efectos de la parte querellante, las tres enmiendas realizadas al contrato original entre el querellado y el Senado, fueron renovaciones o nuevos contratos que requerían que se solicitara sendas dispensas para sus respectivos otorgamientos. No estamos de acuerdo con ese análisis.

Luego de examinar los tres alegados contratos resulta evidente que la intención expresa de la partes fue enmendar el contrato original; específicamente, lo concerniente a la cantidad de horas a ser trabajadas por el querellado. La obligación principal, es decir, los servicios de asesoría legal a ser provistos, quedó inalterada.⁴ De igual modo, la identidad de los otorgantes permaneció idéntica, y tampoco se añadieron terceros al vínculo contractual vigente. Con excepción de la cantidad de horas a ser trabajadas por

⁴ "Cualquiera que sea la generalidad de los términos de un contrato, no deberán entenderse comprendidos en él cosas distintas y casos diferentes de aquéllos sobre que los interesados se propusieron contratar". Artículo 1235 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 3473.

el querellado y la vigencia del contrato (atendida sólo en la primera enmienda), el resto de las disposiciones accesorias quedó inalterada. El Senado enumeró las enmiendas con el mismo número del contrato original. Sólo le añadieron las letras A, B y C al final de cada una de éstas. Más aun, el testimonio incontrovertido del licenciado Abreu Cordero, el cual nos mereció entera credibilidad, dejó establecido que, en efecto, la intención de las partes fue realizar varias enmiendas.⁵ Que él, como abogado y conocedor del Derecho, entendió que dichas enmiendas no eran renovaciones como ahora asegura la parte querellante; sino, enmiendas contractuales que no estaban vedadas por la OPC emitida por la OEG.

Evidentemente, la intención expresa de las partes no fue renovar el contrato existente, o extinguirlo y dar paso a un nuevo vínculo contractual. El *animus novandi*, cuya presencia tiene que ser clara o expresa, no estuvo presente en ninguna de las tres enmiendas realizadas. Por lo tanto, no nos encontramos frente a renovaciones o novaciones extintivas que hubiesen dado luz a nuevos contratos.⁶

Por el contrario, estamos convencidos, a la luz de la prueba que obra en el récord, de que las tres enmiendas suscritas por el Senado y el licenciado Abreu Cordero constituyeron novaciones modificativas efectuadas al contrato original.⁷ Por lo tanto, en la medida que no se renovó dicho contrato o no se perfeccionó uno nuevo, no era

solu

⁵ “Si los términos de un contrato son claros y no dejan duda sobre la intención de los contratantes, se estará al sentido literal de sus cláusulas. Si las palabras parecieran contrarias a la intención evidente de los contratantes, prevalecerá ésta sobre aquéllas”. Artículo 1233 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 3471.

⁶ Sabido es que el *animus novandi* es elemento indispensable de la novación extintiva. Véase, Municipio de San Juan v. Professional, 2007 TSPR 95. Y que ésta se configura cuando las partes lo declaran en forma terminante o cuando la intención de novar se deriva de la incompatibilidad absoluta entre la obligación original y la nueva. Véase, Artículo 1158 del Código Civil, 31 L.P.R.A. § 3242. Por estar en juego una cuestión de intención la novación nunca se presume. Véase, United v. Villa, 161 D.P.R. 609, 618 (2004)

Si luego de evaluar las tres enmiendas suscritas por el Senado y el querellado nos hubiésemos convencido de que consistían en novaciones extintivas, podríamos asegurar que surgió una nueva relación contractual distinta y separada del contrato original. En ese caso hubiese sido necesaria la obtención de una dispensa.


⁷ La novación modificativa no precisa el *animus novandi* para alterar una obligación. Se configura cuando falta la voluntad expresa de novar o cuando existe compatibilidad entre las obligaciones. No se exige encontrar voluntad expresa de extinguir una obligación por otra. Empero, es imprescindible hallar un ánimo de cambio. Véase, United v. Villa, *supra*, a la pág. 619, y Warner Lambert Co. v. Tribunal Superior, 101 D.P.R. 378, 389 (1973).

necesaria la obtención de las dispensas según imputado en la Querella.⁸ En definitiva, la alegada violación al Artículo 3.3 (e) de la LEG no fue cometida.⁹

RECOMENDACIÓN

A tenor con todo lo antes expuesto, se recomienda a la Subdirectora de la OEG que desestime la querella presentada contra el Lcdo. Moisés Abreu Cordero.

RESPETUOSAMENTE PRESENTADO, en San Juan, Puerto Rico, a 5 de noviembre de 2009.


Luis Oscar Meléndez Dones
Oficial Examinador

⁸ En la OPC se advirtió al licenciado Abreu Cordero, además, lo siguiente: “[c]abe mencionar que para cada renovación de un contrato es necesario obtener una dispensa, aún cuando sea sólo para extender la vigencia del contrato”. Nuevamente, dicha advertencia, al igual que la contenida en el párrafo transcrito en el presente Informe, está dirigida a renovaciones, no a enmiendas o novaciones modificativas como las presentes en este caso. No empece, entendemos apropiado resaltar que nuestro Tribunal Supremo ha reconocido que un cambio en la duración del término de un contrato implica una novación modificativa pues no conforma una variación en la esencia de la obligación. Véase, Caribe Lumber Corp. v. Marrero, 78 D.P.R. 868, 877 (1953).

⁹ A la luz de nuestra determinación entendemos que no es necesario pasar juicio sobre los argumentos expuestos por el querellado durante la Audiencia y posteriormente, en su *Escrito en torno al planteamiento de la violación a la disposición constitucional de separación de poderes*, presentado el 20 de enero de 2009.