



Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Lcda. Zulma R. Rosario Vega
Directora Ejecutiva

27 de mayo de 2014

Hon. Luis Vega Ramos
Presidente
Comisión de lo Jurídico
Cámara de Representantes
El Capitolio
Apartado 9022228
San Juan, PR 00902-2228

Estimado señor Presidente:

P. de la C. 1908

Para crear la “Ley para Regular la Participación de Empleados Públicos en Actividades Político-Partidistas”, a los fines de regular el nivel de involucramiento en actividades político-partidista de aquellos empleados gubernamentales que sus ingresos provienen de fondos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico; crear mecanismos de querrelas, investigación y adjudicación por violaciones a este (sic) Ley; imponer penalidades; enmendar el artículo 18 de la Ley 205-2004, según enmendada, conocida como la “Ley Orgánica del Departamento de Justicia”, para facultar al Secretario de Justicia a crear una división para llevar a cabo las investigaciones que dispone e imponer las sanciones y penalidades que crea en esta Ley; y para otros fines relacionados.

I. Introducción

El 12 de mayo, recibimos una petición de la Comisión de Lo Jurídico de la Cámara de Representantes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para que sometiéramos nuestra opinión sobre el Proyecto de la Cámara 1908.

En síntesis, la medida propone crear la Ley para regular la participación de empleados públicos en actividades político-partidistas. Se pretende regular el nivel de involucramiento en tales actividades por parte de empleados gubernamentales cuyos

Urb. Industrial El Paraíso, 108 Calle Ganges, San Juan, PR 00926-2906
Tel (787) 999-0246 • Fax (787) 999-0268
www.eticapr.com • Twitter: @eticachief

CONFIABILIDAD BONDAD
CIVISMO

RESPONSABILIDAD RESPETO
JUSTICIA

ingresos provienen de fondos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico por lo que se establecen varias prohibiciones. Se propone, además, la creación de mecanismos de investigación, querellas y de adjudicación por violaciones a esta medida. Se faculta al Secretario de Justicia para crear una división que realice las investigaciones aludidas e imponga las sanciones y penalidades establecidas mediante esta medida.¹

En la Exposición de Motivos del Proyecto se alude a la Ley Federal "Hatch Political Activity Act", legislación del Congreso de los Estados Unidos que data de 1939. Dicho estatuto dispone que un empleado o funcionario público no puede: 1) utilizar su posición como empleado para influir o afectar una elección o una nominación como candidato a una elección; 2) directa o indirectamente forzar u ordenar a un funcionario público que pague, preste o contribuya a un partido político, comité u organización para propósitos políticos; y, 3) ser candidato a elecciones si el salario del empleado se paga completamente, directa o indirectamente, con préstamos o fondos de los Estados Unidos o de una agencia federal. Se alega en el proyecto de ley ante nos que dicho estatuto es aplicable a todas las agencias del Ejecutivo, municipios o cualquier otra subdivisión política de un Estado, territorio o posesión de los Estados Unidos; que regula el nivel de involucramiento en actividades político-partidista de los empleados cuyos ingresos provienen de fondos federales. Se indica que el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico aún no ha adoptado una ley especial similar a la "Hatch Political Activity Act".

Se reconoce en la Exposición de Motivos de la medida, que conductas parecidas a las de la "Hatch Political Activity Act" están reguladas en nuestra jurisdicción por la Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011². Se intentan parafrasear algunas de las prohibiciones del Artículo 4.2 de la Ley de Ética Gubernamental. Se alega que la legislación existente que trata de combatir este tipo de comportamiento ha sido **insuficiente para desalentarlo**.

La Asamblea Legislativa entiende que es imperioso crear legislación separada, con los mecanismos necesarios para implementar la ley y que provea sanciones **severas** para combatir este comportamiento inaceptable.

Agradecemos la oportunidad concedida para exponer por escrito la posición institucional de la Oficina de Ética Gubernamental de Puerto Rico (OEG) respecto al P. de la C. 1908. Por entender que el ordenamiento jurídico vigente en Puerto Rico es más abarcador que lo que se propone prohibir en la presente medida; que actualmente

¹ Pare ello se propone enmendar la Ley Orgánica del Departamento de Justicia, Ley 205-2004, según enmendada, en el Artículo 18.

² Ley 1-2012, aprobada el 3 de enero de 2012.

existe el ente fiscalizador denominado OEG, con el andamiaje completo que fiscaliza que el servidor público no incurra en conductas político-partidistas prohibidas tanto en la Ley de Ética Gubernamental como en otras leyes que rigen este tema; que las sanciones aplicadas por la OEG a aquellos que incurren en tales prácticas político-partidistas son más severas que las que la medida propone; y porque se trataría de una duplicidad de esfuerzo de nuestra parte y de la nueva división que se tendría que crear en el Departamento de Justicia, en momentos de emergencia fiscal según reconocido por el Gobernador, Hon. Alejandro García Padilla en su mensaje de presupuesto del 29 de abril de 2014, **no avalamos la aprobación del P. de la C. 1908.**

✓
Agradecemos la invitación a comparecer a la vista pública para evaluar el P. de la C. 1908. En definitiva dicho proyecto pretende traspasar funciones que la OEG viene desempeñando muy diligentemente, como habremos de demostrar en esta ponencia. Nótese, además, que de aprobarse la presente medida se convertiría en un subterfugio para que servidores públicos como el Gobernador, los alcaldes, los legisladores municipales, los miembros del gabinete del Gobernador, y los funcionarios que trabajan en puestos de confianza adscritos a la Oficina del Gobernador puedan utilizar el cargo oficial que ocupan en el gobierno, el equipo, materiales, instalaciones físicas, el horario de trabajo para recolectar fondos, endosos para actividades político-partidistas, entre otros ejemplos. Lo anterior se constata diáfano de la exclusión establecida en la definición de "funcionario público" provista en el Proyecto.³ Por tanto, si los citados servidores públicos incurren en las prohibiciones contenidas en el P. de la C. 1908, Artículo 3 (influir o interferir con el resultado de elecciones o aspiraciones de candidatos a puestos electorales), Artículo 4 (solicitar para partidos políticos o candidatos electorales contribuciones de personas u organizaciones que hayan contratado u obtenido beneficios del gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico), Artículo 5 (ofrecer o privar de recibir beneficios gubernamentales a cambio de aportaciones político-partidistas; prometer empleo, alguna posición, trabajo, compensación, contrato, préstamo o beneficio proveniente de fondos públicos a cambio de aportaciones político-partidistas) y Artículo 6 (utilizar literatura o símbolos político-partidistas mientras laboran y se encuentran en edificios públicos; utilizar los edificios públicos para fines político-partidistas) no serán sujeto de sanción alguna bajo la presente medida. Ello socavaría la máxima constitucional del derecho puertorriqueño de que "[s]ólo se

³ El Artículo 2, inciso (e), de la medida bajo análisis define "funcionarios públicos" como funcionarios, empleados o personas que trabajan en las Agencias del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico cuyos ingresos provienen de fondos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. **Se excluye de esta definición a toda persona que ocupe un puesto electo, candidatos cualificados para correr para puestos electorales, miembros del gabinete del Gobernador y funcionarios que trabajan en puestos de confianza adscritos a la Oficina del Gobernador.** Nótese, sin embargo, que las prohibiciones político-partidistas de la Ley de Ética Gubernamental de 2011 aplican a los servidores públicos de la Rama Ejecutiva, sin distinción del cargo que ocupan. La única excepción son los servidores públicos del C.E.E.

dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley.”⁴

De otra parte, un tribunal pudiera interpretar que tácitamente se derogó el articulado de la Ley de Ética Gubernamental relacionado con las prohibiciones político-partidistas aplicable al Gobernador, los alcaldes, los legisladores municipales, los miembros del gabinete del Gobernador, y los funcionarios que trabajan en puestos de confianza adscritos a la Oficina del Gobernador. Por un lado una Ley especial dice que no pueden llevar a cabo ciertas actuaciones y por el otro lado, otra ley especial les autoriza. Tómese, por ejemplo, el Secretario de Justicia, a quien el P. de la C. 1908 le faculta para realizar las investigaciones que dispone la medida, y le autoriza para imponer sanciones y penalidades. Como miembro del gabinete el Secretario de Justicia sí podrá incurrir en prácticas que en su cargo oficial debe fiscalizar para que no ocurran, y en caso de que una persona incurra en tales prácticas el Secretario debe sancionarla.

II. Aclaración de la Exposición de Motivos

Debido a que varios aspectos incluidos en la Exposición de Motivos pueden inducir a error a quienes se encomendó la evaluación y análisis del P. de la C. 1908, a continuación aclaramos.

En primer lugar, debemos exponer que el gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico sí adoptó una ley especial similar a la "Hatch Political Activity Act". Nos referimos a la Ley de Seguridad de Empleo de Puerto Rico, Sección 14, inciso (f), en sus apartados (1) y (2)⁵: "(f) Prohibición contra actividad política"⁶. En el 1978, el

⁴ Const. del ELA de PR, Artículo VI, Sección 9.

⁵ Ley Núm. 74 de 21 de junio de 1956, según enmendada (29 LPRÁ §713 (f)).

⁶ "(1) Ningún funcionario o empleado que trabaje en la administración de este Capítulo podrá (A) usar su autoridad oficial o influenciar con el propósito de intervenir en una elección o selección de candidatos para cualquier posición, o que afecte el resultado de las mismas, o (B) directa o indirectamente ejercer o intentar ejercer coerción, ordenar o aconsejar a cualquier otro de tales empleados a pagar, prestar o contribuir con parte de su sueldo o compensación o cualquier otra cosa de valor a cualquier partido, comité, organización, agencia o persona para fines políticos. Ninguno de tales funcionarios o empleados podrá tomar parte activa en la dirección de la política o en campañas políticas. Todas dichas personas retendrán el derecho a votar según ellas escojan y a expresar sus opiniones en toda cuestión política y sobre candidatos. A los fines de esta subsección el término 'funcionario o empleado' no incluirá (A) al Gobernador; (B) jefes debidamente electos o nombrados de departamentos ejecutivos del Gobierno de Puerto Rico, o los de cualquier municipio que no pertenezcan al Servicio por Oposición del Gobierno; (C) funcionarios que ocupan posiciones electivas.

Tribunal Supremo de Puerto Rico expresó en el caso González v. Srio del Trabajo⁷ que:

[L]a Ley de Seguridad de Empleo proclama la política pública de aislar el personal del servicio gubernamental de la actividad partidista de modo que la política no dañe el empleo ni lesione al empleado público. El patronazgo es una negación radical de los buenos principios de administración pública, pues propicia la figura del servidor público activo que convierte al empleado en agente destructor de la objetividad esencial para servir al pueblo. [...] Se pregunta el Tribunal: ¿cuántos empleados públicos, candidatos a elección o inmersos en campaña podrán resistir la tentación de utilizar los medios y recursos que el empleo pone a su alcance para premiar partidarios y castigar los adversarios?; ¿qué podrá contener la sutil represalia y la callada venganza del empleado público derrotado en sus planes políticos?

✓ Como veremos más adelante, tanto la Ley de Ética Gubernamental como otras leyes vigentes en el ordenamiento jurídico puertorriqueño, incluyen como parte de su articulado las prohibiciones de la "Hatch Political Activity Act". También, establecen mecanismos para fiscalizar el incumplimiento con tales estatutos; y aquellos funcionarios o empleados públicos o servidores públicos que infrinjan las prohibiciones político-partidistas así establecidas serán sancionados con multas administrativas o con reclusión e imposición de multa penal.

Debemos aclarar que la actual "Hatch Political Activity Act"⁸ ha sido enmendada en múltiples ocasiones desde 1939 hasta 2012⁹, que han significado la exclusión de miles de empleados a nivel federal, estatal o municipal de la aplicabilidad de dichas prohibiciones político-partidistas.¹⁰ Por el contrario, en Puerto Rico se han aprobado

(2) Cualquier funcionario o empleado que trabaje en la administración de este Capítulo que viole las disposiciones de esta subsección será inmediatamente separado de la posición del cargo que ocupe y desde ese momento no se usarán fondos asignados por la Asamblea Legislativa o concedidos por cualquier agencia del Gobierno Federal para pagar la compensación de tal persona."

⁷ 107 DPR 667, 673-674 (1978).

⁸ 5 USC §§7321-7326; 5 CFR §§734.101-734.702.

⁹ El 28 de diciembre de 2012 el Presidente Obama firmó la legislación denominada "Hatch Act Modernization Act of 2012".

¹⁰ http://en.wikipedia.org/w/index.php?title=Hatch_Act_of_1939&oldid=602242832. Para conocer más sobre la "Hatch Act on federal, state, and local government employee by the U. S. Office of Special

multiplicidad de legislaciones que establecen prohibiciones político-partidistas a los servidores públicos de la Rama Ejecutiva. Inclusive a determinados funcionarios se les ha prohibido participar en actividades políticas, según definido dicho término en la legislación particular.¹¹

Por otra parte, debemos aclarar que no es la Ley de Ética Gubernamental de 2011 donde por primera vez se establecen prohibiciones político-partidistas aplicables a los servidores públicos. Nótese, que desde 1985, año en que se aprueba la Ley Orgánica precursora de la actual Ley de Ética, se prohibió a los funcionarios y empleados públicos de la Rama Ejecutiva que utilizaran los deberes y 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. Ciertamente, la utilización del cargo o de los deberes y facultades, de la propiedad o de los fondos públicos en beneficio de un partido político o candidato no está permitido por ley.

Diferimos de la mera alegación incluida en la Exposición de Motivos de que la legislación existente, refiriéndose a la Ley de Ética Gubernamental de 2011, ha sido insuficiente para desalentar este tipo de comportamiento político-partidista. ¿Cómo es que la aprobación de una ley prohibiendo cierto comportamiento no desalienta dicha práctica? Tómese, por ejemplo, la ley que prohíbe el uso del celular mientras se conduce un vehículo de motor; la multa de tránsito por no utilizar el cinturón de seguridad mientras se conduce un vehículo. Lo que sí podemos garantizarle a esta Asamblea Legislativa es que desde 1985, hasta el presente la OEG ha instado 43 casos administrativos en contra de los servidores públicos que han infringido sus disposiciones relativas al ámbito político-partidista; y que se les ha brindado el debido proceso de ley exigido por la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (LPAU).¹² Uno de estos casos, OEG v. Beltrán Dones,¹³

Counsel" refiérase a (<http://www.osc.gov/hatchact.htm>). Nótese, que la "Office of Special Counsel" es una agencia del ejecutivo federal creada desde 1979 para la implantación de varias leyes, entre éstas, whistleblower; hatch act. Dicha Oficina federal es autónoma; no está adscrita al Departamento de Justicia Federal ni a ninguna otra agencia federal.

¹¹ Sobre el particular, debemos señalar que la Ley de Ética Gubernamental desde 1985 prohibió a su Director(a) Ejecutivo(a) que participara en actividades político-partidistas. Tales prohibiciones político-partidistas fueron reiteradas en la vigente Ley de Ética Gubernamental de 2011. Otros ejemplos, Ley 178-2001 (Secretario de Justicia, Secretario de Hacienda, Secretario de Educación y Superintendente de la Policía); Ley 199-2002 (Fiscal Especial Independiente); Ley 184-2004 (servidores públicos cubiertos por la Ley de Recursos Humanos); Ley 205-2004 (Fiscales y Procuradores); Ley 202-2006 (Miembros del Panel sobre el Fiscal Especial Independiente); Ley 216-2006 (Comisionado de Asuntos Municipales).

¹² Ley Núm. 170 de 12 de agosto de 1988, según enmendada.

sentó pauta jurisprudencialmente, pues al declararse No Ha Lugar el recurso de *certiorari* presentado ante el Tribunal Supremo¹⁴, se confirmó la sentencia del Tribunal de Apelaciones¹⁵ la cual a su vez avaló la resolución de la OEG que encontró a la querellada (Directora Ejecutiva designada a la entonces Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico (ORHELA) incurso en violación a varias disposiciones de la Ley de Ética Gubernamental por solicitar a los miembros de su equipo de trabajo en el servicio de confianza el pago de una cuota como aportación para sufragar el costo de actividades político-partidistas.

Actualmente, se encuentran activos en el proceso administrativo ante la Secretaría de la OEG 4 casos por infringir prohibiciones político-partidista de la Ley de Ética Gubernamental: OEG v. Hernández González, caso núm. 13-01¹⁶; OEG v. Colón Osorio, caso núm. 13-24¹⁷; OEG v. Esteves Vergne, caso núm. 14-09¹⁸; y OEG v. Gómez Montes, caso núm. 14-10¹⁹. Ante el Tribunal de Apelaciones se encuentra un recurso de revisión judicial (KLRA-201400398) de la resolución del caso OEG v. Martínez Ruiz, caso núm. 13-06.²⁰ Los restantes 38 casos son finales y firmes y para sancionar dicho incumplimiento con la normativa ética se les impusieron multas administrativas que totalizan \$147,900, y en la medida en que los querellados pagan

¹³ Caso 05-138 resuelto por la OEG mediante resolución de 18 de julio de 2007. A la moción en reconsideración presentada ante la OEG se declaró no ha lugar el 24 de agosto de 2007.

¹⁴ Caso Núm. CC-2008961 de 26 de junio de 2009.

¹⁵ Caso KLRA200700998, sentencia de 25 de septiembre de 2008.

¹⁶ La OEG alega que el alcalde durante horas laborables y en las instalaciones del municipio, impuso una cuota mensual a los empleados municipales, obligándolos así a aportar económicamente al comité político del alcalde.

¹⁷ La OEG alega que un fotógrafo privado tomó al alcalde varias fotografías en su carácter oficial. Asevera que estas fotos fueron tomadas en la Oficina del alcalde y costeadas con fondos públicos. También, alega que las fotos muestran al alcalde utilizando un prendedor en forma de estrella y que se expusieron tales fotos en distintas oficinas de la casa alcaldía del municipio.

¹⁸ La OEG alegó que la Subdirectora Ejecutiva de cierta corporación pública, utilizó la imagen de una palma como parte de su firma electrónica en correos electrónicos oficiales.

¹⁹ La OEG alegó que el servidor público de una corporación pública utilizó la imagen de una palma como parte de su firma electrónica en correos electrónicos oficiales.

²⁰ La OEG resolvió que el querellado habló sobre el Movimiento Unión Soberanista (MUS) y entregó dos hojas sueltas sobre el MUS, en las instalaciones del Museo Ruinas de Caparra, con el fin de ganar adeptos a favor de dicha agrupación de ciudadanos, mediante la promoción de su estrategia electoral para el 2012. Por ello se le hayo incurso en violación al Artículo 4.2 (b) de la Ley de Ética Gubernamental de 2011.

tales multas se han referido al Fondo General \$117,760. Entre los querellados que infringieron las disposiciones éticas en cuestión se encontraron los siguientes: alcaldes, relacionista público, secretarías, administradores, coordinador de reciclaje municipal, comisionado de la policía municipal, director de obras públicas municipal, director de la oficina de programas federales municipal, director de la oficina de manejo de emergencias municipal, gerente de rentas públicas municipal, director ejecutivo de consorcio, director médico del centro de diagnóstico municipal, auditor(a) interno(a) municipal, Procurador de las Personas con Impedimento, ayudantes especiales del alcalde, legislador municipal, director de la oficina de servicios al ciudadano municipal, director escolar del Departamento de Corrección y Rehabilitación, director de finanzas y presupuesto de corporación pública.

Llamamos la atención, al hecho de que la propuesta "Ley para Regular la Participación de Empleados Públicos en Actividades Político-Partidistas", tampoco incluyó a los municipios en la definición de "agencia". Es decir, que a los municipios tampoco les aplicarían tales prohibiciones político-partidistas. Sin embargo, de una mera lectura de los servidores públicos que la OEG ha encontrado incursos en violación a sus disposiciones constatamos que son mayormente funcionarios y empleados municipales.

✓ Por otra parte, debemos aclarar que desde el Área de Asesoramiento Jurídico de la OEG se han emitido 67 consultas (desde 1997 hasta el 28 de junio de 2013) sobre las prohibiciones político-partidistas contempladas en la derogada Ley de Ética Gubernamental y en la actual Ley de Ética Gubernamental de 2011.

Finalmente, debemos aclarar que la Ley de Ética Gubernamental de 2011 cuenta con los mecanismos y el andamiaje necesario para implementar sus disposiciones político-partidistas. Además, que provee sanciones más severas que el P. de la C. 1908, por ejemplo, la imposición de multa administrativa de hasta \$20,000 por cada violación de tales prohibiciones; la OEG puede ordenarle al servidor público que se halle incurso en la violación que restituya; la OEG puede ordenarle a la agencia concernida que efectúe un descuento de nómina al servidor público infractor, hasta completar el pago de la multa impuesta; la OEG puede tomar en consideración la reincidencia para efectos de la imposición de la multa o para la imposición de otras medidas a ser llevadas a cabo por la autoridad nominadora, tales como: amonestación escrita, suspensión sumaria de empleo, suspensión de empleo y sueldo; destitución o despido.

Quien obtenga un beneficio económico como resultado de la violación a las prohibiciones político-partidistas está obligado a pagar, como sanción por su incumplimiento hasta una suma equivalente a tres veces el valor del beneficio económico recibido. A su vez, las conductas político-partidistas tipificadas como delito pueden conllevar pena de reclusión por un término fijo de 4 años y restitución; o pena

de reclusión por un término fijo de 3 años y multa de \$5,000; no tendrán el beneficio de sentencia suspendida; en ciertas circunstancias el tribunal podrá imponer las penas de servicios comunitarios, de suspensión o de revocación de licencia, permiso o autorización. Por su parte, el P. de la C. 1908 establece como posible sanción administrativa una multa entre \$5,000 y \$10,000; suspensión sumaria de empleo, suspensión de empleo y sueldo por 89 días o destitución del puesto. Nótese, que la Ley de Ética Gubernamental, en el Artículo 4.7 (d) recomienda a las autoridades nominadoras que impongan sanciones disciplinarias similares.

III. Derecho aplicable

A) Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Sabido es que la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico establece en su Artículo VI, Sección 9 que “[s]ólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley”.

Observamos que, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado en más de una ocasión, que los servidores públicos están impedidos de utilizar los fondos y la propiedad pública para propósitos políticos-partidistas. En PPD v. Rosselló González²¹, nuestro más Alto Foro analizó el caso Marrero v. Municipio de Morovis,²² y reafirmó la norma de que “...bajo la restricción constitucional al uso de los fondos públicos, no se permite el uso político-partidista de dichos fondos ni que de otro modo un partido político o candidato obtenga una ventaja económica a expensas del erario”. Añadió sobre dicho particular que:

En la medida en que se subvencione una campaña político-partidista con fondos públicos, se le permite una ventaja a un partido (o candidato político) sobre otros, lo que atenta contra el axioma de igualdad electoral y socava los pilares del esquema electoral en nuestro País, el cual garantiza la igualdad económica entre los partidos ... [L]os electores son colocados en la misma desventaja económica que su partido frente al que subvencionó parte de su campaña política con los fondos de todo el Pueblo de Puerto Rico, incluso los de esos electores pertenecientes a cualquier partido de oposición del Gobierno actual.

²¹ 139 DPR 643 (1995).

²² 115 DPR 643,645 (1984).

Resulta pertinente la prohibición establecida mediante el citado articulado constitucional pues como explicaremos en otro acápite de esta ponencia, la Ley de Ética Gubernamental establece en el Artículo 4.2, inciso (r) que un servidor público no puede omitir el cumplimiento de un deber impuesto por ley (en este caso la Constitución) o reglamento, si con ello ocasiona la pérdida de fondos públicos (cuán mayor pérdida que la utilización de la propiedad y los fondos públicos para fines político de un partido o candidato).

B) Ley de Ética Gubernamental

✓ Desde su aprobación en 1985, la Ley de Ética Gubernamental ha tenido el propósito de promover y preservar la integridad de los servidores públicos e instituciones de la Rama Ejecutiva del Gobierno. Se aspira a que los servidores públicos mantengan una conducta que garantice el debido y eficiente funcionamiento de las instituciones gubernamentales y la conservación de la confianza depositada por el Pueblo en su Gobierno. Se pretende que los servidores públicos antepongan el interés público a cualquier interés o motivación personal o de tercero como podría ser un partido o candidato político²³.

²³ Desde 1985, el Artículo 2.1 de la entonces Ley de Ética Gubernamental, prohibió al Director Ejecutivo de la OEG que participara en actividades políticas. Actualmente, la Ley de Ética Gubernamental de 2011 dispone de manera similar en su Artículo 2.2, inciso (c).

Mediante múltiples cartas circulares emitidas por la OEG desde 1987 (Carta Circular 87-88-4), 1995 (Carta Circular 95-1), 1997 (Carta Circular 97-1) y 2008 (Carta Circular 2008-03), se prohibió el uso de fondos y la propiedad pública en actividades electorales. Así también, en el entonces denominado "Reglamento de Ética Gubernamental", Núm. 4827 de 20 de noviembre de 1992, se prohibió a los empleados públicos y funcionarios utilizar su posición oficial para fines privados, político-partidistas o para otros fines no compatibles con el servicio público (Artículo 6 (F)); y se prohibió que los funcionarios o empleados públicos aplicarán criterios políticos al ejercicio de su función administrativa o que utilizaran los poderes, información o recursos originados o derivados de su función administrativa para actividades políticas (Artículo 7).

Más adelante, en 2003 (mediante la aprobación de la Ley 41-2003 y en 2006 (mediante la aprobación de la Ley 138-2006)) el legislador enmendó la entonces Ley de Ética Gubernamental, para prohibir el uso de emblemas o distintivos político-partidistas en la gestión gubernamental (Artículo 3.2 (j)); también prohibió el uso de emblemas o distintivos en los vehículos o medios de transporte oficial (Artículo 3.2 (k)). De una revisión del historial legislativo de estas enmiendas se constata que el legislador de 2003 y de 2006 entendió pertinente encomendar a la a la OEG la implantación de tales prohibiciones político-partidistas y a su vez, aprobar reglamentación. Así, por ejemplo, se aprobó el Reglamento para la aplicación de la prohibición del uso de emblemas o distintivos político-partidistas en la gestión gubernamental, Núm. 6733 de 12 de diciembre de 2003.

El Capítulo IV de la Ley de Ética Gubernamental de 2011 establece el Código de Ética que rige las actuaciones de los servidores públicos²⁴ (persona que interviene o no en la formulación e implantación de la política pública, **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) de la Rama Ejecutiva²⁵ (todas las agencias²⁶ del Gobierno, incluyendo los organismos, las corporaciones públicas, **los municipios y sus legislaturas**, las corporaciones especiales para el desarrollo municipal, los consorcios municipales, las juntas y aquellas entidades que estén bajo la jurisdicción de esta Rama).

Mediante su Artículo 4.2, se plasman unas prohibiciones éticas de carácter general que rigen la conducta de los servidores públicos bajo la jurisdicción del citado estatuto. Específicamente, el Artículo 4.2 (b)²⁷ cuyo origen se remonta al anterior Artículo 3.2 (c) de la Ley de Ética de 1985, según enmendada, recoge el principio constitucional de que "sólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso por autoridad de ley." El mandato de las citadas disposiciones legales es claro, los fondos públicos son sagrados, y éstos, al igual que los deberes y facultades del cargo que ostente un servidor público, tienen que ser utilizados para un fin público y sólo por autoridad de ley. Es decir, el objetivo principal de la referida disposición es evitar que el servicio público sea utilizado como fuente de lucro individual o mecanismo para proporcionar beneficios y privilegios a terceras personas incluyendo partidos o candidatos políticos.

²⁴ Artículo 1.2 (gg) de la Ley de Ética Gubernamental de 2011, según enmendada, define el término "servidor público".

²⁵ Artículo 1.2 (bb) de la Ley de Ética Gubernamental de 2011, según enmendada, define el término "Rama Ejecutiva".

²⁶ Artículo 1.2 (c) de la Ley de Ética Gubernamental de 2011, según enmendada, define el término "agencia".

²⁷ El Artículo 4.2 (b) de la Ley de Ética Gubernamental de 2011, según enmendada, prohíbe que un servidor público utilice 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 (como un partido o candidato político), cualquier **beneficio** (según definido dicho término en el Artículo 1.2 (i) como **cualquier provecho, utilidad, lucro o ganancia, sin limitar el término a una ganancia pecuniaria o material, sino que denota cualquier forma de ventaja**) que no esté permitido por ley.

El *Estudio sobre el Servicio Público: Encuesta de Ética 2003*²⁸ que realizó el "Ethics Resource Center" para la OEG reflejó que el 47% de nuestros servidores públicos se han sentido presionados para violar la Ley de Ética Gubernamental y que perciben a la política partidista como una fuente de presión para violar los estándares éticos. Como se verá más adelante, el ejercicio del derecho constitucional a la libre expresión y asociación dentro del ambiente de trabajo en el servicio público afecta las relaciones de los empleados gubernamentales y las funciones públicas, tornándose en conducta ilícita y reprochable. "La verdadera esencia de un gobierno libre consiste en considerar los puestos públicos como un fideicomiso, encomendado para el bien del país; no para beneficio de determinado individuo o partido."²⁹

Por otro lado, el Artículo 4.2, inciso (k), prohíbe que un servidor público, mientras se encuentre en funciones de su trabajo, dirija o fomente actividades que, directa o indirectamente, promuevan los intereses electorales³⁰ (la plataforma, la agenda, el ideal, las fórmulas o las tendencias de un partido político o de un candidato) de cualquier partido o candidato político. A su vez, el Artículo 4.2, inciso (l), prohíbe que un servidor público mientras se encuentre en funciones de su trabajo, contribuya económicamente o emplee de su tiempo para realizar o participar en una actividad política³¹ (acontecimiento en el que una o más personas promueven a favor o en contra, una determinada candidatura, partido político o asunto que será considerado por el electorado).

De otra parte, el Artículo 4.2, inciso (m), prohíbe que un servidor público, mientras se encuentre en funciones de su trabajo, exija o solicite a los demás servidores públicos (sin importar si se trata de un empleado que él supervisa, o que sobre el cual tenga control para su continuidad en el empleo, ascensos, descensos o condiciones de empleo) que hagan contribuciones económicas o que empleen de su tiempo para realizar o participar en una actividad política.

El Artículo 4.2 (n) prohíbe que un servidor público solicite o acepte, por sí o a través de una persona privada, un beneficio de un contratista o de una entidad reglamentada por su agencia, para una actividad política.

El Artículo 4.2, inciso (i), prohíbe que un servidor público utilice en los bienes muebles o inmuebles del Gobierno un símbolo, lema, imagen, fotografía, pin, logo, pegatina,

²⁸ *Ethos Gubernamental*, Vol. I, Núm. II, enero-junio 2004, págs. 242 et seq.

²⁹ *PPD v. Gobernador*, 139 DPR 643 (1984), *Ex rel. Pérez v. Manescau*, 33 DPR 739 (1924).

³⁰ Artículo 1.2 (v) de la Ley de Ética Gubernamental de 2011, define el término "intereses electorales".

³¹ Artículo 1.2 (b) de la Ley de Ética Gubernamental de 2011 define el término "actividad política".

calcomanía, rótulo, insignia, aplicación tecnológica, mensaje escrito u otro distintivo que identifique o promueva, directa o indirectamente, los intereses electorales de un partido político o candidato.

El Artículo 4.2, inciso (j), prohíbe que un servidor público, mientras se encuentra en funciones de su trabajo (dentro o fuera de la agencia), utilice en su persona, su propiedad o en cualquier propiedad bajo su custodia, algún símbolo, lema, imagen, mensaje escrito u otro distintivo que identifique o promueva, directa o indirectamente, los intereses electorales de un partido o candidato político.

De una revisión del anterior articulado surge claramente que las prohibiciones político-partidistas que propone adoptar el P. de la C. 1908, **ya están contempladas de forma extensa y detallada en la Ley de Ética Gubernamental de 2011**, según enmendada. Así, por ejemplo, el Artículo 3 del P. de la C. 1908 prohíbe al funcionario, mientras se encuentre en funciones de su trabajo, utilizar su capacidad oficial o autoridad para influir o interferir en el resultado de una elección; o intimidar, obligar, exigir o solicitar que otros funcionarios hagan contribuciones económicas o empleen de su tiempo laboral para participar en actividades político-partidistas; o solicitar a otros funcionarios que voten o promuevan intereses electorales; o que dirijan o fomenten actividades que promuevan intereses electorales, pecuniarios o políticos. Se trata de conductas prohibidas en el Artículo 4.2, incisos (b), (k) y (l) de la Ley de Ética Gubernamental de 2011. Por su parte, las prohibiciones contempladas en el Artículo 4 de la medida propuesta (prohibiciones de que un funcionario solicite para fines político-partidistas contribuciones económicas, cosas de valor, uso de facilidades o servicios a personas u organizaciones que hayan contratado u obtenido beneficios del Gobierno de Puerto Rico, es **una conducta incluida bajo la prohibición del Artículo 4.2 (b) de la Ley de Ética Gubernamental de 2011.** De igual modo, se infringe el Artículo 4.2 (b) si se trata de un supervisor que solicita, acepta o recolecta una contribución de su supervisado para fines político-partidistas, pues el puesto de jerarquía en la agencia le puede suponer una insoslayable ventaja para solicitarle a su empleado esa aportación económica para un candidato o partido político.

El Artículo 4.2 (b) de la Ley de Ética Gubernamental también cobija las prohibiciones que pretenden adoptarse mediante el Artículo 5 del P. de la C. 1908 titulado: "Prohibición para ofrecer o privar de recibir beneficios gubernamentales a cambio de aportaciones político-partidistas". Mediante el referido Artículo 5 se pretende prohibir que el funcionario utilice los deberes y facultades de su cargo, como por ejemplo, prometer empleo, alguna posición, trabajo, compensaciones, contratos, préstamos o beneficios como favor o recompensa, a cambio de aportaciones político-partidistas. De igual modo sucede con el inciso (b) del citado Artículo 5.

Finalmente, las prohibiciones que se pretenden adoptar mediante el Artículo 6 del P. de la C. 1908: "Prohibición de uso de literatura o símbolos político-partidistas en funcionarios públicos mientras laboran y se encuentran en edificios públicos y la prohibición de uso de edificios públicos para fines político-partidistas, **ya están contempladas en el Artículo 4.2, incisos (i), (j) y (b), respectivamente.** Nótese que la Ley de Ética Gubernamental de 2011 es aún más abarcadora pues la prohibición del inciso (i) no requiere, para que opere su aplicación, que el servidor público esté laborando y se encuentre en edificios públicos. Respecto al inciso (b) del Artículo 6 aquí propuesto, debemos enfatizar que una situación como la allí prohibida (utilización de edificio público para llevar a cabo reuniones o preparativos para propósitos de campañas electorales) fue una de las situaciones que ocurrieron en el caso OEG v. Beltrán Dones, *supra*. Como mencionáramos previamente, el Artículo 4.2 (b) de la Ley de Ética Gubernamental de 2011 prohíbe dicha práctica.

C) Otras leyes

Del examen de la "Ley para la Fiscalización del Financiamiento de Campañas Políticas en Puerto Rico"³², Artículo 6.011 (acceso de partidos, aspirantes, candidatos y comités a servicios públicos); Artículo 6.012 (donativos por empleados públicos); Artículo 6.013 (coacción); Artículo 6.014 (prohibición al uso de propiedad mueble o inmueble del Gobierno); Artículo 8.005 (prohíbe el uso de radio y televisión propiedad del Gobierno de Puerto Rico para uso de partidos con fines político-partidistas) surgen varias prohibiciones político-partidistas que deben ser consideradas.

Más aún, dicha legislación establece en su Artículo 11.002 (querellas) y 11.003 (recibo de recomendaciones) que una vez evaluado el asunto de alegadas violaciones a esta Ley, el Contralor Electoral podrá referir el asunto a la OEG para su correspondiente investigación.

De otra parte, el Código Electoral de Puerto Rico para el Siglo XXI³³ prohíbe que una persona (funcionario o empleado público) a nombre de un aspirante, candidato, o cabildero o funcionario electo, ofrezca o acuerde nombrar, o conseguir el nombramiento de determinada persona para algún puesto público como recompensa por votar a favor de o por contribuir a una campaña política (Artículo 12.016).

³² Ley 222-2011 aprobada el 18 de noviembre de 2011.

³³ Ley 78-2011, según enmendada, aprobada el 1 de junio de 2011.

Además, en nuestro ordenamiento jurídico existe multiplicidad de legislaciones que prohíben a determinados funcionarios del Ejecutivo participar de actividades político-partidistas. Por ejemplo, la Ley 1-2012 y su precursora la Ley de Ética Gubernamental desde 1985, así se lo prohíbe a la Directora Ejecutiva de la OEG; la Ley 178-2001³⁴ prohíbe que el Secretario del Departamento de Justicia, el Secretario del Departamento de Educación, el Secretario del Departamento de Hacienda y el Superintendente de la Policía participen en las actividades políticas o relacionadas con partidos políticos que allí se enumeran. Nótese, que recientemente el 21 de octubre de 2013 se enmendó la Ley 178-2001³⁵ para ampliar la definición de "actividad proselitista o actividad política". Nótese, sin embargo, que mediante la adopción del P. de la C. 1908 se permitirá que el Secretario de Justicia, de Educación, de Hacienda y el Superintendente puedan participar de actividades proselitistas o político-partidistas.

La evaluación de estas otras leyes resulta muy pertinente porque según mencionáramos previamente, el incumplimiento con un deber establecido por ley que acarrea la pérdida de propiedad o de fondos públicos es una actuación a ser investigada por la OEG al amparo del Artículo 4.2, inciso (r), de su Ley Orgánica.

IV. Conclusión

Luego de examinar el propósito del P. de la C. 1908 en unión a su parte dispositiva, **no avalamos ni consideramos que sea necesario aprobar dicho Proyecto.**

Destacamos que aunque resulte inverosímil, de aprobarse el P. de la C. 1908, lo que realmente ocurrirá es que aminorarán las prohibiciones político-partidistas aplicables a los servidores públicos de la Rama Ejecutiva. Nótese, que la Ley de Ética Gubernamental de 2011 no distingue respecto la procedencia u origen de los fondos con que se paga el ingreso del servidor público para que apliquen las prohibiciones político-partidistas. Para nuestra Ley Orgánica resulta inmaterial cuál puesto ocupe el servidor público en la Rama Ejecutiva para que se le apliquen las prohibiciones político-partidistas establecidas en dicha legislación.

No obstante, de entender el Poder Legislativo que sí debe aprobarse esta medida, no es recomendable que otro ente gubernamental, el Departamento de Justicia, se vea obligado a invertir sus recursos y esfuerzos en fiscalizar e implantar las prohibiciones aquí discutidas. Prohibiciones que, según discutiéramos, se encuentran contempladas en la Ley de Ética Gubernamental, y que su ente gubernamental, la OEG, tiene hace muchos años establecido el aparato investigativo y el procedimiento cuasijudicial,

³⁴ Aprobada el 21 de diciembre de 2001.

³⁵ Ley 121-2013.

Hon. Luis Ramos Vega
P. de la C. 1908
Página Núm. 16

regido puntillosamente por la LPAU y por nuestro Reglamento sobre Asuntos Programáticos, Núm. 8231 de 17 de julio de 2012, necesario para fiscalizar el cumplimiento de tales prohibiciones.

Respetuosamente sometida,



Zulma R. Rosario Vega