



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

## *Departamento de Justicia*

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS  
SECRETARIO

11 de octubre de 2007

Lcda. Gina R. Méndez Miró  
Secretaria Auxiliar de Recursos Humanos  
Departamento de Justicia  
Estado Libre Asociado de Puerto Rico

Consulta Núm. 07-152-A

Estimada licenciada Méndez Miró:

### **I. INTRODUCCIÓN**

Atendemos hoy su solicitud de opinión legal en torno a si existe impedimento legal para que un empleado o funcionario del Departamento de Justicia pueda, a su vez, ser empleado remunerado, fuera de horas laborables, en un partido político. Antes de abordar propiamente la controversia de autos, merece señalar que atendemos la presente consulta legal en virtud de las disposiciones de la Ley Núm. 205 de 9 de agosto de 2004, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Justicia”, la cual establece que el Secretario de Justicia dará su opinión a las distintas agencias del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Art. 6 de la Ley Núm. 205. Véase además Carta Circular Núm. 2005-02, Departamento de Justicia (8 de septiembre de 2005). Nada impide que el Secretario de Justicia emita opiniones formales a instancias del propio Departamento de Justicia, en aquellos casos en los que, dentro de la sana discreción que le confiere la Ley Núm. 205, el Secretario estime apropiado atender de manera formal y pública algún asunto de derecho de particular interés. Carta Circular Núm. 2005-02. Es importante destacar que el Artículo 7 de la Ley Núm. 205 brinda discreción al Secretario para publicar “las opiniones que emita relacionadas con alguna cuestión de política pública y aquéllas

que estime de interés general”. Igual acercamiento a este asunto adopta la Carta Circular Núm. 2005-02. De hecho, en el pasado, el Secretario de Justicia ha emitido opiniones formales a instancias de distintos componentes del Departamento de Justicia, cuando así lo ha estimado apropiado y conveniente. Véanse, por ejemplo, Op. Sec. Just. Núm. 41 de 1986; Op. Sec. Just. Núm. 49 de 1987. Así pues, dado que entendemos que la presente opinión atiende asuntos de alto interés público, sobre todo en año pre-eleccionario, procedemos a emitir la presente consulta formal y públicamente. Véase además Op. Sec. Just. de 21 de diciembre de 2006, Consulta Núm. 06-09-B.

## **II. DISPOSICIONES ESTATUTARIAS Y REGLAMENTARIAS**

Con respecto al asunto objeto de estudio, de entrada merece señalar, que de la investigación realizada, no surge disposición legal o reglamentaria que prohíba expresamente que un servidor público se emplee, remuneradamente, con un partido u organización político-partidista fuera de horas laborables. No obstante, hemos encontrado disposiciones estatutarias y reglamentarias que versan sobre temas relacionados a servidores públicos y actividades político partidistas. A continuación exponemos las disposiciones aplicables de cada estatuto. Veamos.

### **A. *Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, según enmendada, conocida como “Ley Electoral de Puerto Rico”.***

El Artículo 1.011 de la Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, según enmendada, conocida como “Ley Electoral de Puerto Rico”, establece las facultades y deberes del Presidente y los Vicepresidentes de la Comisión Estatal de Elecciones. En lo pertinente a la controversia de autos, el referido Artículo dispone que dentro de las facultades del Presidente se encuentra el poder de:

Contratar los servicios de aquellos funcionarios o empleados del Gobierno de Puerto Rico especializados en el campo de la operación de equipo y sistemas electrónicos o mecánicos de procesamiento y ordenamiento de información, y aquel otro personal necesario para el funcionamiento de la Comisión, previo al consentimiento escrito del director o jefe de la entidad gubernamental para la cual el funcionario o empleado concernido preste servicio. En tales casos dicho personal no estará sujeto a las disposiciones del Artículo 177 del Código Político, y tendrá derecho a remuneración extraordinaria por los

servicios adicionales que rindan a la Comisión fuera de horas regulares de empleo.

Art. 1.011 de la Ley Núm. 4, 16 L.P.R.A. § 3007.

Asimismo, en relación con el tema objeto de análisis, el Artículo 3.014 de la referida Ley Núm. 4 versa sobre las contribuciones a candidatos o partidos políticos por parte de empleados públicos. Dicho artículo prescribe que:

- (a) Ninguna persona podrá en representación de un partido político o candidato o de un grupo independiente de electores solicitar o recibir de un funcionario o empleado del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o sus agencias, según este término se define en esta ley, una contribución o servicio en beneficio de algún candidato o partido político mientras ese funcionario o empleado esté desempeñando funciones oficiales de su cargo o se encuentre en el edificio o área de trabajo.
- (b) Ningún funcionario o empleado del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico o sus agencias, según este término se define en esta ley, podrá en horas y en el área de trabajo directa o indirectamente ejercer o intentar ejercer coerción ordenando o aconsejando a cualquier otro funcionario o empleado público a pagar, prestar o contribuir con parte de su sueldo o con cualquier otra cosa de valor, a la campaña política de cualquier partido, comité independiente de electores o candidato.
- (c) Lo dispuesto en este artículo aplica tanto a solicitudes de contribuciones realizadas personalmente o mediante hojas sueltas o escritos similares.

Ninguna persona podrá entrar o permanecer en un edificio público en horas de trabajo con el propósito de solicitar de los funcionarios o empleados públicos contribuciones para un partido o candidato.

Art. 3.014 de la Ley Núm. 4, 16 L.P.R.A. § 3108f.

Finalmente, la Ley Núm. 4, en su Artículo 8.10, tipifica como delito usar o disponer ilegalmente de propiedad pública para el uso de un partido político. Dicho artículo establece:

Todo empleado o funcionario público que ilegalmente usare fondos o dispusiere de propiedad pública para el uso de un partido político o candidato, será sancionada [sic] con pena de reclusión por un término máximo de un año, o multa que no excederá de mil (1,000) dólares, o ambas penas a discreción del tribunal.

Art. 8.10 de la Ley Núm. 4, 16 L.P.R.A. § 3360.

Como puede observarse, la Ley Núm. 4 sólo autoriza la contratación de servidores públicos especializados en la operación de equipo y sistemas de información, o aquel otro personal necesario para el funcionamiento de la Comisión Estatal de Elecciones, y les exime de la prohibición contra la doble compensación establecida en el Artículo 177 del Código Político. De otra parte, la referida ley prohíbe a todo funcionario o empleado público, directa o indirectamente, ejercer o intentar ejercer coerción ordenando o aconsejando a cualquier otro funcionario o empleado público a pagar, prestar o contribuir con parte de su sueldo o con cualquier otra cosa de valor, a una campaña política, en horas y en el área de trabajo. Esta prohibición se extiende, además, a cualquier persona particular que realice la conducta proscrita en edificios públicos, en el área de trabajo del servidor público, o mientras dicho servidor está realizando funciones oficiales de su cargo. Asimismo, la Ley Núm. 4 tipifica como delito el usar o disponer ilegalmente de propiedad pública para el uso de un partido político.

**B. Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, conocida como “Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.**

Hemos encontrado, igualmente, disposiciones contenidas en la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, conocida como “Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, que versan sobre la controversia hoy ante nos. Así pues, el Artículo 3.2 de la Ley Núm. 12 establece, en lo pertinente, que:

- (c) Ningún funcionario o empleado público utilizará los deberes y facultades de cargo ni la propiedad o fondos públicos para obtener, directa o indirectamente para él, para algún miembro de su unidad familiar, ni para cualquier otra persona, negocio o entidad<sup>1</sup>, ventajas, beneficios o privilegios que no estén permitidos por ley.

.....

- (j) Ningún funcionario o empleado público de la Rama Ejecutiva podrá utilizar cualquier distintivo, emblema, logo, botones, calcomanía, pegatina, rótulo o insignia representativa de un partido político o candidato o que identifique o promueva directa o indirectamente los intereses electorales de cualquier partido político o candidato, mientras dicho empleado o funcionario público se encuentre en funciones de su trabajo independientemente del lugar donde se estén prestando los servicios.

3 L.P.R.A. § 1822. A su vez, el Artículo 3.3(a) de la Ley Núm. 12 dispone:

Ningún funcionario o empleado público aceptará o mantendrá un empleo o relaciones contractuales o de negocio, o responsabilidades adicionales a las de su empleo o cargo público, ya sea en el Gobierno o en la esfera privada que, aunque legalmente permitidos, tenga el efecto de menoscabar su independencia de criterio en el desempeño de sus funciones oficiales.

3 L.P.R.A. § 1823(a).

Así pues, las disposiciones de la Ley Núm. 12 prohíben a todo servidor público utilizar las funciones o deberes de su cargo o cualquier propiedad pública bajo su custodia para obtener, directa o indirectamente, ventajas, beneficios o privilegios, no permitidos por ley, para sí o en favor de otra persona o entidad. Además,

---

<sup>1</sup> La Ley de Ética Gubernamental no define el término “entidad”. En su acepción más común, una “entidad” es una colectividad considerada como unidad; especialmente, cualquier corporación, compañía o institución tomada como persona jurídica. Véase Diccionario de la Lengua Española, Real Academia Española, Vigésima Segunda Edición, a la pág. 929 (Espasa Calpe 2001).

prohíben el uso de cualquier distintivo, insignia o logo, irrespectivamente del medio en que esté grabado, que promueva los intereses electorales de un partido o candidato mientras el empleado esté en funciones oficiales en su trabajo regular. También prohíben a los servidores públicos aceptar cualquier empleo, contrato o negocio en la esfera privada que pueda menoscabar su independencia de criterio en el desempeño de sus funciones oficiales.

**C. Reglamento de Ética Gubernamental, Reglamento Núm. 4827, Oficina de Ética Gubernamental, según enmendado, (23 de noviembre de 1992).**

Por su parte, el Reglamento de Ética Gubernamental, Reglamento Núm. 4827, Oficina de Ética Gubernamental, según enmendado (23 de noviembre de 1992), promulgado bajo los auspicios de la Ley Núm. 12, impone ciertas restricciones a aquellas actividades incompatibles con el empleo público. El mismo dispone, en lo pertinente:

- (B) Ningún funcionario o empleado público realizará labores fuera del horario regular de trabajo que menoscaben sustancialmente su eficiencia o rendimiento para llevar a cabo sus deberes y responsabilidades gubernamentales en una forma aceptable.
- (C) Ningún funcionario o empleado público aceptará otro empleo, ni se dedicará a cualquier actividad comercial, profesional o de otra naturaleza, en las siguientes circunstancias:
  - 1) Cuando esté o parezca estar en conflicto sustancial con los intereses de la agencia ejecutiva para la cual trabaja o con los intereses del Gobierno.
  - 2) Cuando interfiera o razonablemente se pueda esperar que influya en el desempeño de sus funciones oficiales.
  - 3) Cuando le impida prestar una jornada completa de trabajo a la agencia.
  - 4) Cuando traiga descrédito a la agencia o al Gobierno.

.....

- (E) Un servidor público que tenga la intención de obtener un empleo adicional en la empresa privada o dedicarse a otras actividades fuera de su jornada regular de trabajo, deberá notificarlo al jefe de la agencia ejecutiva para la cual trabaja.
- (F) Las disposiciones de este Artículo no impiden a un servidor público participar en **actividades políticas de los partidos nacionales y estatales que no estén prohibidas por ley o reglamento**, ni participar en los asuntos de una asociación cívica sin fines pecuniarios o aceptar una distinción concedida por tal asociación por una contribución pública meritoria.

Art. 13(B), (C), (E) y (F) del Reglamento Núm. 4827 (énfasis suplido). Obsérvese que el referido Reglamento reitera las prohibiciones contenidas en la Ley Núm. 12, pero aclara que las mismas no impiden, categóricamente o *per se*, a los servidores públicos participar en actividades políticas de los partidos nacionales y estatales que no estén prohibidas por ley o reglamento. Ahora bien, cabe mencionar que entendemos que esta disposición tampoco es óbice para encontrar que, en un caso en particular, la conducta impropia de un servidor público como parte de su participación en tales actividades político-partidistas sí pueda constituir una violación a las disposiciones y prohibiciones de la Ley Núm. 12 y el Reglamento Núm. 4827.

***D. Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como “Ley para la Administración de los Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”.***

Por otro lado, la Sección 6.6 del Artículo 6 de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como “Ley para la Administración de los Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, versa sobre la retención de los servidores públicos en los empleos. La misma dispone:

- (8) A tenor con lo antes expresado, se dispone que los empleados no podrán realizar, entre otras acciones similares, las siguientes:

.....

- (b) Utilizar su posición oficial para fines político partidistas o para otros fines no compatibles con el servicio público.
- (c) Realizar funciones o tareas que conlleven conflictos de intereses con sus obligaciones como empleado público.

Sec. 6.6 de la Ley Núm. 184, 3 L.P.R.A. § 1462e. La Ley Núm. 184, pues, reitera las prohibiciones de la Ley Núm. 12 y de la Ley Núm. 4 referentes a que el servidor público no puede utilizar su posición oficial para fines político-partidistas ni realizar funciones o tareas que conlleven conflicto de intereses con sus obligaciones en el servicio público.

***E. Ley Núm. 205 de 9 de agosto de 2004, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Justicia”.***

Por su parte, la Ley Núm. 205 de 9 de agosto de 2004, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Justicia”, expresamente prohíbe a fiscales y procuradores participar en actividades político-partidistas.<sup>2</sup> El Artículo 86 de la Ley Núm. 205 recoge tal prescripción:

Se prohíbe a los fiscales y procuradores la participación en actividades político partidistas. La violación a esta prohibición constituye causa para la suspensión de empleo y sueldo o la destitución. Ningún fiscal o procurador puede:

- (a) Participar en campañas políticas de clase alguna.
- (b) Ocupar cargos en organismos o partidos políticos.
- (c) Aportar dinero, en forma directa o indirecta, a candidatos, organismos o partidos políticos.
- (d) Participar en reuniones, tertulias, asambleas, convenciones, primarias y otros actos de carácter político partidista.

---

<sup>2</sup> Esta prohibición proviene de la Ley Núm. 40 de 3 de marzo de 2002. Una prohibición similar fue establecida por la Ley Núm. 2 de 23 de febrero de 1988, según enmendada, para los Fiscales Especiales Independientes. Véase Art. 17 de la Ley Núm. 2, 3 L.P.R.A. § 99x. Posteriormente, dicha prohibición se extendió a los miembros del Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente mediante la Ley Núm. 202 de 21 de septiembre de 2006.

- (e) Endosar u oponerse públicamente a candidatos para posiciones electivas o de nombramiento gubernamental hechas por el Gobernador para ocupar puestos en la Rama Ejecutiva que no sea el puesto de fiscal o líderes políticos.
- (f) Hacer expresiones, comentarios o manifestaciones públicas sobre asuntos o actos de naturaleza política partidista. Esto comprende la expresión pública hecha a medios de comunicación o en concentraciones o reuniones de índole político partidista, pero no menoscaba el derecho de expresión de los fiscales y procuradores en asuntos de interés público dirigidos a fortalecer o proteger su profesión o relacionados con leyes o propuestas que incidan en el desempeño de sus labores.
- (g) Atacar políticamente o entablar polémicas con candidatos o líderes políticos, sin menoscabo del derecho a defenderse de ataques abusivos a su persona o a su honra.
- (h) Fomentar los intereses de organismo o partido político alguno. Los fiscales y los procuradores deben estar y sentirse exentos de toda influencia política y no dar lugar con su conducta a la creencia de que sus ideas políticas influyen en el cumplimiento de su ministerio. Además, es su deber velar porque los funcionarios y empleados que estén bajo su dirección no empañen con su conducta política la imagen de imparcialidad que debe permear el sistema de justicia.
- (i) Anunciar públicamente la intención de aspirar a un cargo electivo, llevar a cabo actividades conducentes a tal propósito, o en efecto, formalizar dicha aspiración ante el organismo gubernamental competente mientras desempeñe los deberes inherentes a su cargo.
- (j) Solicitar o disuadir a cualquier persona que recurra al Departamento en calidad de testigo, informante o querellante o a solicitar los servicios que brinda el Departamento a la ciudadanía, que participe o desista de participar en actividades

políticas a cambio de recibir los beneficios o servicios que correspondan.

- (k) Utilizar insignias, botones o distintivos alusivos a partidos políticos.
- (l) Gestionar el endoso de ningún funcionario electo con el propósito de lograr su renominación o ascenso, salvo del Gobernador y los miembros del Senado de Puerto Rico en el ejercicio de su poder constitucional de confirmación.
- (m) Utilizar su cargo para adelantar agendas políticas personales.

3 L.P.R.A. § 295k.

Como puede observarse, la Ley Núm. 205 prohíbe a los fiscales y procuradores la participación en actividades político-partidistas de toda índole, incluyendo el ocupar cargos en organismos o partidos políticos, o contribuir de cualquier forma a éstas.

***F. Ley Núm. 198 de 8 de agosto de 1979, según enmendada, conocida como “Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad”.***

Cabe mencionar también que una prohibición muy similar es de aplicación a los registradores del Registro de la Propiedad de Puerto Rico. En el párrafo final del Artículo 11 de la Ley Núm. 198 de 8 de agosto de 1979, según enmendada, conocida como “Ley Hipotecaria y del Registro de la Propiedad”, se establece la prohibición a los registradores de ocupar cargos u otros empleos públicos, más allá del propio cargo de registrador. El referido artículo reza:

El cargo de registrador es absolutamente incompatible con el ejercicio de la profesión de abogado o notario y con cualquiera otro cargo o empleo público sea o no remunerado. Se exceptúa de esta prohibición la realización de funciones docentes o académicas.

Art. 11 de la Ley Núm. 198, 30 L.P.R.A. § 2055.

Por otro lado, existe otra disposición en la Ley Núm. 198 que proscribe la participación de los registradores en actividades o trabajos que sean incompatibles con las funciones y deberes de su cargo o empleo. A esos efectos, el Artículo 15 de la Ley Núm. 198 dispone:

Ningún funcionario o empleado del Registro de la Propiedad podrá cobrar o percibir, fuera de los derechos que en favor del Estado Libre Asociado establece la ley, cantidad alguna de dinero, ni aceptar regalos o donativos por la presentación, estudio o tramitación de documentos u operaciones de cualquier naturaleza en el Registro.

Tampoco podrá realizar actividades o trabajos que sean incompatibles con las funciones y deberes de su cargo o empleo, ni efectuar gestiones privadas en relación con asuntos sobre los que haya tenido o pudiera tener intervención directa o indirecta como tal empleado o funcionario.

La violación de lo dispuesto anteriormente será causa suficiente para la destitución del funcionario o empleado infractor, sin perjuicio de su responsabilidad criminal por cualquier delito que hubiere cometido.

30 L.P.R.A. § 2059.

Finalmente, merece indicar que el Reglamento del Ilustre Cuerpo de Registradores de la Propiedad de Puerto Rico, Reglamento Núm. 2977, según enmendado (2 de mayo de 1983) contiene una disposición que expresamente prohíbe que los registradores participen en actividades político-partidistas. El Artículo 7 del referido Reglamento Núm. 2977 establece:

Salvo el derecho que le asiste a sus propias ideas sobre cuestiones políticas y desde luego, su derecho al sufragio, ningún Registrador formará parte de los cuadros directivos de un partido político en toda la extensión de su organismo administrativo ni participará en tareas como la recolección de fondos en forma directa o indirecta.

Así pues, como vemos, los registradores están vedados de participar en actividades que son incompatibles con las funciones de su cargo, como lo son las actividades

político-partidistas. Asimismo, están imposibilitados de ocupar cargos electivos u otros cargos públicos mientras se desempeñan como registradores.

***G. Orden Administrativa Núm. 2003-05, Departamento de Justicia (17 de junio de 2003), titulada “Normas de Conducta, Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias del Departamento de Justicia”.***

En este mismo sentido, la Orden Administrativa Núm. 2003-05, Departamento de Justicia (17 de junio de 2003), titulada “Normas de Conducta, Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias del Departamento de Justicia”, en su Sección 3.2, expresamente establece que los empleados públicos no podrán:

- (b) Utilizar su posición oficial para fines político partidistas o para fines no compatibles con el servicio público.
- (c) Realizar funciones o tareas que conlleven conflictos de intereses con sus obligaciones como empleado del Departamento.

Asimismo, la Guía para la Aplicación de Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias, contenida en la Orden Administrativa Núm. 2003-05, dispone como ejemplos de faltas los siguientes:

- 90. Ofrecer servicios profesionales o técnicos o participar en otras actividades análogas si éstas pueden desviar su independencia de criterio o entrar en conflicto con los intereses públicos que le están encomendados.

.....

- 100. Utilizar el puesto, equipo, documentos, o cualquier propiedad u otros bienes del Departamento para fines personales, político partidistas o para otros fines no compatibles con el servicio.

.....

116. Actividades de propaganda político partidista utilizando el Internet.

La citada Orden Administrativa Núm. 2003-05 y la Guía para la Aplicación de Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias, pues, prohíben que el servidor público utilice su posición oficial para asuntos político-partidistas. Además, las mismas establecen las medidas disciplinarias aplicables a los empleados del Departamento de Justicia que incurran en tales faltas.

***H. Ley Núm. 178 de 21 de diciembre de 2001.***

La Ley Núm. 178 de 21 de diciembre de 2001, se estableció con el propósito de prohibir a ciertos servidores públicos, que implantan la política pública en sus respectivas áreas, la participación en actividades político-partidistas. El Artículo 2 de la Ley Núm. 178 dispone:

Se le prohíbe al Secretario del Departamento de Justicia; al Secretario del Departamento de Educación; al Secretario del Departamento de Hacienda; y al Superintendente de la Policía; a participar en las siguientes actividades políticas o relacionadas con partidos políticos:

1. Campañas políticas de clase alguna durante o fuera del año electoral constitucionalmente establecido.
2. No podrá pertenecer a organismo interno alguno, comité o a grupo de campaña de partido político, comité de acción política o candidato alguno.
3. No podrá ocupar cargos en los organismos internos de los partidos políticos, comités de acción política o candidatura alguna, ya sea a nivel estatal, municipal y federal.
4. No podrá participar en reuniones, tertulias, caminatas, mítines, asambleas, convenciones u otros actos similares que sean organizados o financiados por partidos u organismos internos de partidos políticos o comités de acción política.
5. No podrá apoyar públicamente a candidatos o candidatas a puestos electivos, ya sea en elecciones primarias, elecciones generales, elecciones especiales o elecciones internas de los partidos.

6. No podrá apoyar públicamente a candidatos o candidatas independientes que aspiren a puestos electivos.
7. No podrá fungir como funcionario de colegio en elecciones generales, primarias, elecciones especiales o plebiscitos de status.
8. No podrá hacer contribuciones a candidatos, candidatas, partidos políticos o comités de acción política.
9. No podrá organizar actividad política alguna como recaudaciones de fondos, radio y telemaratones, rifas, verbenas y otras similares, aunque no haga contribución de dinero.
10. No podrán hacer expresiones públicas sobre asuntos de naturaleza político partidista
11. No podrá requerir contribución política, aportación de dinero alguno a ninguna persona, incluyendo contratista, persona privada, o empresa por ofrecer servicios a cualquier agencia del Gobierno de Puerto Rico.

16 L.P.R.A. § 524. Como surge del texto transcrito, esta ley especial extiende sólo al Secretario de Justicia, al Secretario de Educación, al Secretario de Hacienda y al Superintendente de la Policía la prohibición absoluta de participar o colaborar en actividades político-partidistas que, como hemos visto, la Ley Núm. 205 dispuso para los fiscales y procuradores.

### **III. DISCUSIÓN Y ANÁLISIS**

De las disposiciones antes citadas podemos colegir, en apretada síntesis, que:

- A. Las **prohibiciones estatutarias absolutas** relativas a actividades político-partidistas que afectan a los servidores públicos **en general** se limitan a aquellas actividades que se realizan en horas laborables o en que se utilizan las atribuciones del cargo público, o las propiedades, los bienes o los fondos públicos para esos fines.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Véanse E.L.A. v. Cole Vázquez 2005 T.S.P.R. 46, 163 D.P.R. \_\_ (2005) y A.E.E. v. P.N.P. 128 D.P.R. 294 (1991) (En ambos casos se instaron demandas contra partidos políticos para recuperar los salarios u honorarios pagados por las entidades públicas a personas que fueron “destacadas” para trabajar con dichos partidos políticos.). Véase además Velásquez Pagán v. Autoridad Metropolitana de Autobuses, 131 D.P.R. 568 (1992) (donde se discute, *inter alia*, la validez de la reglamentación del Estado para aislar al personal de servicio público de la actividad político-partidista).

- B. En el caso específico del Departamento de Justicia, sólo el Secretario de Justicia, los fiscales, los procuradores y los registradores están expresamente impedidos de realizar actividades político-partidistas tanto dentro como fuera de horas laborables.
- C. La determinación de si un empleado público en particular puede participar en actividades político-partidistas depende del análisis, caso a caso, de si tal participación: (1) puede menoscabar su independencia de criterio en el desempeño de sus funciones oficiales, a tenor de las disposiciones citadas de la Ley Núm. 12; o (2) conlleva un conflicto de interés con sus obligaciones como servidor público, a tenor de las disposiciones citadas de la Ley Núm. 184. Esto, salvo otra cosa se disponga por ley especial o reglamento para alguna agencia en particular.

Cabe mencionar que en Velásquez Pagán v. Autoridad Metropolitana de Autobuses, 131 D.P.R. 568 (1992), el Tribunal Supremo de Puerto Rico reconoció la facultad del estado para restringir la participación de sus empleados en actividades político-partidistas. Nuestro más Alto Foro señala:

En el caso particular de la reglamentación del Estado de las actividades político-partidistas de sus empleados, tanto el Supremo federal como esta Curia han convalidado ciertas restricciones que tienen el propósito de aislar al personal de servicio público de la actividad partidista “de modo que la política no dañe el empleo ni lesione al empleado público”. Hermína González v. Srio. del Trabajo, 107 D.P.R. 667, 672 (1978). Véase United States Civil Service Commission v. National Association of Letter Carriers, 413 U.S.J. [sic] 48, 93 S. Ct. 2880, 37 L. Ed. 2d 796 (1973).

El principio rector de estas decisiones es que existe un interés apremiante del Estado en evitar que la administración pública no esté al servicio del “empleado público-político activo”. (Énfasis en el original.) Hermína González v. Srio. del Trabajo, *supra*, pág. 672. Esta norma también ayuda a evitar que a los empleados públicos se les requiera, como condición de empleo y desde la plataforma de su trabajo, llevar a cabo actividades político-partidistas:

El Tribunal ha reconocido que el interés del gobierno por regular la conducta y la expresión de sus empleados es diferente de su interés por regular la conducta y la expresión de la ciudadanía en general. Son varias las razones. Primero, la influencia que ejercen los empleados del gobierno se expande y afecta cada vez más el quehacer cotidiano de los ciudadanos privados. Permitir que un empleado saque ventaja política por razón de su empleo desprestigia al gobierno y puede inducir a que se le falte el respeto a los funcionarios públicos. Segundo, la participación de los empleados públicos en la política puede constituir una amenaza al funcionamiento efectivo del gobierno. Es esencial que los empleados gubernamentales implementen la voluntad del Congreso sin dejarse influir por las directrices de un partido político. Vol. 4, sec. 20.52 (1992).

En el caso particular de Puerto Rico, el Estado y sus instrumentalidades constituyen el patrono principal del país con un 23.1% de la fuerza laboral con alrededor de doscientos once mil (211,000) empleados. Informe Económico al Gobernador, 1990, Cap. X, pág. 10. Por la importancia del sector gubernamental en la economía, y particularmente en los empleos en nuestro país, se han adoptado una serie de restricciones sobre la actividad política partidista de los empleados públicos para evitar que el partido en el poder utilice indebidamente el poder del Estado para su propio beneficio. La sec. 6 de la Ley de Personal, supra, intenta lograr estos propósitos. Por eso tajantemente prohíbe [sic] que los empleados públicos utilicen “su posición oficial para fines político partidistas...”. 3 L.P.R.A. sec. 1371(2).

Al evaluar sus contornos, tenemos presente que esta legislación forma parte de un ordenamiento mucho más abarcador que se ha establecido para darle vitalidad al ideal legislativo y constitucional de igualdad en el debate político. Nuestros pronunciamientos constitucionales reconocen como objetivos legítimos consustanciales al proceso democrático la facultad de imponer limitaciones que tengan el

propósito de evitar la competencia injusta, la desigualdad económica y las ventajas indebidas en el proceso electoral.

Id. a las págs. 582-84.

Asimismo, cabe destacar en este punto que muchos estados de los Estados Unidos de América, así como el gobierno federal, han adoptado leyes que restringen la participación de empleados públicos en actividades político-partidistas. Consistentemente, pues, se ha impugnado la validez de tales estatutos, argumentando que se les infringe a los empleados públicos sus derechos constitucionales de libertad de expresión y de asociación. Los tribunales han sostenido reiteradamente la validez de tales estatutos, concluyendo que los mismos sirven los mejores intereses del gobierno estatal o federal, según sea el caso, en mantener la disciplina y en promover la eficiencia e integridad en el servicio público. Véase Francis M. Dougherty, Validity, construction, and effect of state statutes restricting political activities of public officers or employees, 51 A.L.R. 4th 702 (1987). Véase además Morial v. Judiciary Commission of the State of Louisiana, 565 F.2d 295 (5th Cir. 1977); People v. Murray, 138 N.E. 649 (1923); Ricks v. Department of State Civil Service, 8 So.2d 49 (1942); Pollard v. Board of Police Commissioners, 665 S.W.2d 333 (1984).

En el ejercicio de dicha facultad, en Puerto Rico se aprobó la Ley Núm. 178. La Exposición de Motivos de dicha pieza legislativa expone:

Esta Asamblea Legislativa aspira establecer las condiciones que sean necesarias para que los funcionarios públicos que ocupen posiciones claves dentro del gobierno estén libres de influencias indebidas político-partidistas que laceren la imagen, eficiencia y productividad del servicio público. De conformidad con lo antes expuesto, según las prohibiciones establecidas a los miembros de la judicatura y a otros organismos cuasi judiciales se prohíbe a los Secretarios del Departamento de Educación; del Departamento de Justicia; del Departamento de Hacienda; y al Superintendente de la Policía a participar en actividades político-partidistas. Estos funcionarios de la [R]ama [E]jecutiva son responsables de implantar la política pública del gobierno en sus respectivas áreas. Por tanto, en un futuro se podría ampliar las prohibiciones a otros jefes de agencias de áreas sensitivas en el servicio público. Esta Asamblea Legislativa entiende que el

sistema educativo, el sistema de justicia, el cuerpo de la policía, y el Departamento de Hacienda, son áreas sensitivas del servicio público donde la independencia de criterio es indispensable para una sana administración pública. Los servidores públicos que dirijan estas áreas deben representar, con su ejemplo, la política pública del gobierno de promover una administración pública sana y eficiente que esté libre de influencias político partidistas. La prohibición específica a estos funcionarios públicos no debe interpretarse por otros miembros del gabinete o jefes de agencia que no han sido incluidos aquí como que tienen carta blanca para asistir a todo tipo de actividades político partidistas.

En sus recomendaciones para combatir la corrupción enviada a los presidentes de los tres partidos políticos el 15 de diciembre del 1999, el Contralor de Puerto Rico recomienda que se someta legislación a los fines de que a los Secretarios de los Departamentos de Justicia, Hacienda, Educación, y el Superintendente de la Policía, se les prohíba participar en actividades político-partidistas. Con la aprobación de esta medida, la Asamblea Legislativa asume una posición correcta de despolitizar posiciones claves en las agencias del gobierno lo que constituye un respaldo a las recomendaciones del Contralor de Puerto Rico para limpiar al gobierno de corrupción y la politización.

Exposición de Motivos de la Ley Núm. 178 a la pág. 2. Surge del texto citado que la Asamblea Legislativa considera nuestro sistema de justicia como un área sensitiva del servicio público “donde la independencia de criterio es indispensable para una sana administración pública”.<sup>4</sup> Aunque la política pública de la Rama Ejecutiva sobre el sistema de justicia la implanta principalmente el Secretario de Justicia, no es menos cierto que éste requiere de la labor y el compromiso de sus auxiliares y demás empleados del Departamento de Justicia para la más efectiva y eficiente implantación de tal política. La actuación incorrecta de éstos o la mera

---

<sup>4</sup> Véase además Exposición de Motivos de la Ley Núm. 40 de 3 de marzo de 2002, donde se expresa:

Al igual que los jueces la conducta de los fiscales debe excluir toda posible apariencia de que es susceptible de actuar a base de influencias de personas, grupos o partidos, o de ser influida por el clamor público, por consideraciones de popularidad o notoriedad, o por motivaciones impropias.

Id. a la pág. 1.

apariencia de conflicto de interés en la ejecución de sus labores afecta la imagen y credibilidad del Departamento de Justicia como institución.

Por tanto, en consideración a las funciones que se realizan en el Departamento de Justicia entendemos prudente que **todos los funcionarios y empleados** de este Departamento se abstengan de participar en actividades político-partidistas o de aceptar empleo o brindar servicios personales o profesionales, remunerados o no, a cualquier organización de carácter político-partidista.

#### IV. CONCLUSIÓN

Por todas las razones anteriormente discutidas, mediante la presente opinión se establece, como firme política pública del Departamento de Justicia, que la participación en actividades político-partidistas es inherentemente incompatible con las funciones de los servidores públicos que laboran en el Departamento. La participación de un funcionario o empleado del Departamento de Justicia en actividades político-partidistas resultaría en el menoscabo de la importantísima independencia de criterio que éstos deben demostrar en el desempeño de sus funciones oficiales.

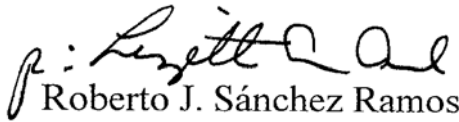
El Departamento de Justicia, como principal institución de ley y orden en el país, debe erguirse incólume ante aun la apariencia de partidismo o tribalismo político. La objetividad y verticalidad de esta tan trascendental institución se tiene que extender hasta las filas de menor rango en su empleomanía. Los funcionarios y empleados del Departamento de Justicia manejan y custodian diariamente información extremadamente sensitiva relativa a la alegada conducta antisocial de nuestros ciudadanos. Estos empleados, además, cargan consigo el poder más brutal del Estado: el poder de coartar a una persona de su libertad. Tales encomiendas no pueden despacharse livianamente. Como tal, los funcionarios y empleados del Departamento de Justicia han de ser ejemplos de integridad para el Pueblo de Puerto Rico. Así lo espera el Pueblo, y así debe ser.

Así pues, en el Departamento de Justicia no se concederá dispensa alguna para que empleado o funcionario alguno participe en actividades político-partidistas. Se considerará una violación al Artículo 3.3(a) de la Ley Núm. 12 de 24 de julio de 1985, según enmendada, conocida como “Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, 3 L.P.R.A. § 1823(a); al Artículo 13 del Reglamento de Ética Gubernamental, Reglamento Núm. 4827, Oficina de Ética

Gubernamental, según enmendado (23 de noviembre de 1992); a la Sección 6.6 del Artículo 6 de la Ley Núm. 184 de 3 de agosto de 2004, según enmendada, conocida como “Ley para la Administración de los Recursos Humanos del Estado Libre Asociado de Puerto Rico”, 3 L.P.R.A. § 1462e; y a la Orden Administrativa Núm. 2003-05, Departamento de Justicia (17 de junio de 2003), y a la Guía para la Aplicación de Medidas Correctivas y Acciones Disciplinarias, contenida en la Orden Administrativa Núm. 2003-05; cualquier participación de cualquier empleado o funcionario del Departamento de Justicia en actividades político-partidistas no protegidas por el derecho a la libertad de expresión, según se discute a fondo en esta opinión.

Esperamos que el análisis que precede le sea de utilidad.

Cordialmente,

  
Roberto J. Sánchez Ramos