



ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO

Departamento de Justicia

ROBERTO J. SÁNCHEZ RAMOS
SECRETARIO

11 de enero de 2008

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

Consulta Núm. 07-136-B

Estimada licenciada Méndez Miró:

I. INTRODUCCIÓN

Como es de su conocimiento, el pasado 18 de octubre de 2007, el Departamento de Justicia promulgó la Orden Administrativa Núm. 2007-15, Departamento de Justicia (18 de octubre de 2007), la cual prohíbe a todos los empleados y funcionarios del Departamento de Justicia y sus dependencias adscritas participar en actividades político-partidistas. La Orden Administrativa Núm. 2007-15 fue promulgada a tenor de lo establecido como la posición legal oficial de la Rama Ejecutiva del Estado Libre Asociado de Puerto Rico en la Op. Sec. Just. de 11 de octubre de 2007, Consulta Núm. 07-152-A. Desde entonces, varias personas han consultado a la Secretaría Auxiliar que usted dirige si la prohibición establecida en la Orden Administrativa Núm. 2007-15 se extiende a la participación de los empleados y funcionarios del Departamento de Justicia y sus dependencias adscritas, en su carácter exclusivamente de electores, en el proceso de primarias de los distintos partidos políticos de Puerto Rico. Ante estas dudas, entendimos apropiado hacer el análisis legal correspondiente y emitir la presente opinión.

Después de haber realizado un análisis exhaustivo sobre el derecho aplicable, somos del criterio que la prohibición de la Orden Administrativa Núm. 2007-15 no debe ser impedimento para que el personal del Departamento de Justicia pueda participar en las primarias. Esto, debido a que entendemos que la participación, en carácter exclusivamente de electores, de los funcionarios y empleados del Departamento de Justicia y sus dependencias adscritas es parte integral del derecho al voto que a dichos empleados y funcionarios les garantiza la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Veamos.

II. DERECHO APLICABLE

A. *Las primarias y su relación con el derecho al voto*

Las primarias son un evento electoral en el cual los votantes de una jurisdicción escogen entre los pre-candidatos de un partido político aquellos individuos que dichos votantes prefieren sean candidatos por ese partido en una elección general próxima. Las primarias se clasifican como cerradas si en ellas pueden participar únicamente los militantes inscritos en el partido que las celebra. Si, por el contrario, cualquier persona con derecho al sufragio puede participar, tales primarias se denominan como primarias abiertas. En Puerto Rico, la Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, según enmendada, conocida como “Ley Electoral de Puerto Rico”, establece que se puede “recusar cualquier persona que pretenda votar en las primarias de un partido por el fundamento de que no es miembro del partido concernido”. Art. 4.021 de la Ley Electoral, 16 L.P.R.A. § 3171(g). Dicha disposición estatutaria, pues, pone de manifiesto que en Puerto Rico se escogió una tipología cerrada de primarias, donde la participación requiere necesariamente que haya una afiliación previa al partido que celebra las primarias.

Conforme a ello, nuestro Tribunal Supremo recientemente ha expresado que en Puerto Rico las primarias son “eventos partidistas que determinan quiénes habrán de concurrir a una elección general bajo la insignia de un partido político”. McClintock Hernández v. Rivera Schatz, 2007 T.S.P.R. 121, 171 D.P.R. __ (2007). Basado en ello, se afirma la importancia de las primarias en nuestro país.

Los procesos primaristas deben entenderse como el mecanismo más apropiado para avanzar en la democratización de la vida pública y hacer más transparente la toma de decisiones colectivas que habrán de afectar al país. Las primarias rompen con la disciplina férrea que los

partidos le imponen a sus militantes, fomentan la introducción de ideas nuevas en el foro público, adelantan el debate político, y aseguran una mayor igualdad del elector.

Id. a la pág. 9. De hecho, hace tan sólo unas semanas, el Tribunal Supremo reiteró este parecer al indicar:

El proceso de las primarias--requerido por la Ley Electoral cuando surge más de un candidato idóneo y cuando no se viabilice algún método alterno de selección de candidatos según contempla la referida ley--es el modelo que mejor garantiza la participación directa de los electores afiliados en la designación de candidatos a cargos públicos y de los dirigentes del partido. Por ende, las primarias son la máxima expresión democrática del derecho a la asociación y el vehículo procesal idóneo para reivindicar el derecho al voto.

Partido Nuevo Progresista v. De Castro Font, 2007 T.S.P.R. 154 a la pág. 10, __ D.P.R. __ (2007). Así pues, en atención a la naturaleza y función de las primarias, nuestro Tribunal Supremo ha resuelto que el derecho a votar en las primarias es parte inherente del derecho al voto en las elecciones generales. En particular, el Tribunal Supremo ha expresado que, mediante el derecho al voto en las primarias, se le garantiza al elector el derecho a votar de manera efectiva, ya que los que resultan victoriosos en las primarias figuran después como candidatos en la papeleta para las elecciones generales. Id. a la pág. 10.

Asimismo, no podemos olvidar que en nuestro sistema constitucional el derecho al voto no tan sólo comprende el derecho del elector a votar en las elecciones [generales], sino que abarca el derecho a que se incluyan en las papeletas las opciones que reflejan las corrientes políticas contemporáneas.

Id. a la pág. 9.

Este enfoque es cónsono con la legislación federal que concibe el derecho al voto de manera abarcadora, incluyendo toda acción que hace efectivo el voto.

[T]he word “vote” includes all action necessary to make a vote effective including, but not limited to, registration or other action

required by State law prerequisite to voting, casting a ballot, and having such ballot counted and included in the appropriate totals of votes cast with respect to candidates for public office and propositions for which votes are received in an election.

42 U.S.C.A. § 1971(e). Así, está resuelto por el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América que, cuando un estado hace de las primarias una parte integral de su sistema electoral, las disposiciones que regulan el derecho al voto de los ciudadanos aplican de la misma manera que para las elecciones generales:

Where state law, as here, has made the primary an integral part of the election procedure, the requirements of the [Qualification] Clause and the [Seventeenth] Amendment apply to primaries as well as to general elections.

Tashjian v. Republican Party of Connecticut, 479 U.S. 208 (1986).

Como consecuencia de lo anterior, es imprescindible que el proceso de primarias se despliegue de manera democrática, garantizando el acceso de todo miembro del partido. De tal forma, se adelanta el interés en que los resultados de este proceso representen las opciones de preferencia del electorado afiliado. Sobre ese punto, nuestro Tribunal Supremo ha expresado:

La imposibilidad de participar en este proceso representa la inhabilidad del electorado afiliado de apoyar un candidato, coartando la expresión de la voluntad del elector. Este daño que sufre el elector no se subsana con la posibilidad de votar en las elecciones generales, pues en ese momento sólo el candidato que resultara victorioso en el proceso de primarias figura en la papeleta. En atención a lo anterior, entendemos que **al asegurar que todo elector afiliado del partido tenga acceso al proceso de primarias, la Ley Electoral pretende proteger el derecho de todo elector a votar de forma efectiva**, además que propende a un sistema electoral justo y honesto.

McClintock Hernández, 2007 T.S.P.R. 121 a la pág. 128 (énfasis suplido).

Así pues, a los efectos de atender nuestra encomienda, debemos considerar dos aspectos importantes. Por un lado, podemos colegir que en Puerto Rico el sistema de primarias, por ser de tipo cerrado, tiene como consecuencia que la participación de todo ciudadano en el proceso primarista inevitablemente conlleva la afiliación a un partido. En ese sentido, pues, la participación de una persona en una primaria, aun en su carácter exclusivamente de elector, puede considerarse como una participación en una actividad político-partidista. Por otro lado, no podemos ignorar que, a pesar de que las primarias sirven un propósito distinto al que sirven las elecciones generales, las primeras inciden sobre las segundas y, por ello, el ejercicio del derecho al voto en las primarias se considera parte integral del ejercicio del derecho al voto en las elecciones generales.

Aclarado lo anterior, nuestra controversia se circunscribe a determinar si la manifestación de la afiliación a un partido político puede limitarse por el gobierno cuando la misma ocurre en ocasión de ejercer el derecho al voto en una primaria, siendo el derecho al voto en las primarias parte integral del derecho al voto en las elecciones generales. Para ello, se hace entonces imprescindible analizar la naturaleza y el alcance del derecho al voto en nuestro ordenamiento, y la legitimidad de la acción gubernamental que limite su ejercicio.

B. El sufragio universal

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico reconoce el sufragio universal. “Este precepto constitucional le concede a todo ciudadano el derecho a participar en el proceso electoral, elemento umbral de nuestro sistema democrático.” De Castro Font, 2007 T.S.P.R. 154 a la pág. 4. Además, nuestra Constitución establece específicamente que las leyes deben garantizar el ejercicio de la prerrogativa electoral en contra de todo tipo de coacción: “Las leyes garantizarán la expresión de la voluntad del pueblo mediante el sufragio universal, igual, directo y secreto, y protegerán al ciudadano contra toda coacción en el ejercicio de la prerrogativa electoral”. Art. II, Sec. 8, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo 1. El derecho al voto es un derecho fundamental esencial en un estado democrático, ya que su ejercicio constituye el medio para preservar otros derechos importantes. Debido a su importancia, el derecho al voto necesariamente incluye el derecho de participar en las elecciones en condiciones iguales con otros ciudadanos en la jurisdicción. Dunn v. Blumstein, 405 U.S. 330 (1972).

Por ser el derecho al voto un derecho fundamental, ante una ley que restringe o afecta el ejercicio del derecho al voto de cierta categoría de personas, procede examinar su constitucionalidad mediante un escrutinio estricto bajo el crisol de las exigencias del debido proceso de ley en su vertiente sustantiva y, además, de la garantía constitucional a la igual protección de las leyes. Ortiz v. Barreto, 110 D.P.R. 84 (1980); Ramírez de Ferrer v. Mari Brás, 144 D.P.R. 141 (1997). Así pues, una ley que afecta el derecho al voto de cierta categoría de ciudadanos se presume inconstitucional, dependiendo su legitimidad de que su promulgación responda a un interés apremiante del estado que no pueda perseguirse mediante otros medios menos gravosos.

[I]f a challenged statute grants the right to vote to some citizens and denies the franchise to others, “the Court must determine whether the exclusions are necessary to promote a compelling state interest”.

Dunn, 405 U.S. a la pág. 337 (citando Kramer v. Union Free School District No. 15, 395 U.S. 621, 627 (1969)). En estos casos, por tanto, se debe analizar si existe una relación de necesidad entre la restricción y el interés apremiante del estado. De lo contrario, es decir, de existir otra manera para perseguir el mismo resultado sin afectar el derecho al voto, la disposición legal sería inconstitucional en cuanto la limitación impuesta sería una carga excesivamente onerosa sobre un derecho fundamental.

No obstante, y a pesar de que es un derecho fundamental, el derecho al voto no es absoluto. Está resuelto, pues, que el derecho al voto, aun siendo éste un derecho fundamental, no incluye el derecho a votar de cualquier manera. En este sentido, recientemente expuso nuestro Tribunal Supremo:

Ahora bien, aunque es indudable que tanto el derecho a votar de una manera determinada como el derecho a formar asociaciones políticas para propósitos electorales son derechos de carácter fundamental, éstos no constituyen derechos absolutos. P.A.C. v. E.L.A. I, *supra*; Ramírez de Ferrer v. Mari Brás, 144 D.P.R. 141 (1997); Democratic Party v. Tribunal Electoral, 107 D.P.R. 1 (1979). La propia Constitución circunscribió estos principios constitucionales al mandato legislativo, al disponer que la Asamblea Legislativa “dispondrá por ley todo lo concerniente al proceso electoral y de inscripción de electores, así como lo relativo a los partidos políticos y

candidaturas.” Const. E.L.A., supra, Art. VI, Sec. 4. Por tanto, hemos reconocido que el Art. VI, Sec. 4 de la Constitución delega a la Asamblea Legislativa un margen de autoridad amplio y abarcador para legislar en asuntos de materia electoral. Mediante esta autoridad constitucional, el Estado puede cumplir efectivamente con el interés apremiante de proteger la pureza del proceso electoral y la integridad del sistema democrático. En vista de ello, la Asamblea Legislativa tiene la facultad y la obligación de aprobar aquella reglamentación que salvaguarde el derecho al voto y que propenda a la realización de un proceso electoral justo, ordenado, libre de fraude, honesto, íntegro y democrático.

De Castro Font, 2007 T.S.P.R. 154 a la pág. 5. Así pues, se ha resuelto, de modo análogo a la jurisprudencia relativa al derecho a la libre expresión, que el derecho al voto sí puede quedar sujeto a restricciones razonables sobre el tiempo, el lugar y la manera en que se puede ejercer dicho derecho al voto. El Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América ha reconocido que el preservar la integridad del proceso electoral constituye un interés apremiante del estado que puede justificar la imposición de ciertos límites al ejercicio del derecho al voto. Siguiendo ese enfoque, se ha determinado la constitucionalidad de aquellas leyes que regulan el ejercicio del derecho al voto, o que imponen requisitos o reglamentan el acceso al sufragio, cuando las mismas responden a la necesidad de preservar la integridad del proceso electoral.

No right is more precious in a free country than that of having a voice in the election of those who make the laws under which, as good citizens, we must live. But the right to vote is the right to participate in an electoral process that is necessarily structured to maintain the integrity of the democratic system.

Burdick v. Takushi, 504 U.S. 428 (1992).

Ahora bien, como el derecho a votar en primarias es considerado en Puerto Rico como uno consustancial al derecho al voto en las elecciones generales, es imprescindible concluir que, en la evaluación de la legitimidad de una actuación gubernamental que afecta el ejercicio del derecho a votar en primarias, aplica el mismo criterio esbozado para el derecho al voto en las elecciones generales. Al hacer ese análisis, por ende, debemos considerar que una ley que afecta el derecho

a votar en primarias se presume inconstitucional, dependiendo su legitimidad de que el estado tenga un interés apremiante que justifique la limitación impuesta y que, además, no haya otros medios para lograr el mismo resultado.

Conforme a lo anterior, por ejemplo, en la jurisprudencia de los Estados Unidos de América se ha reconocido la validez de aquellas disposiciones legales que no privan de manera absoluta a un grupo de participar en primarias, sino que condicionan su participación al cumplimiento previo de ciertas formalidades, tales como inscribirse con tiempo como afiliado de un partido. En tal caso, el límite impuesto no constituye un verdadero obstáculo gubernamental a la libertad de asociación y al ejercicio del derecho al voto, sino una limitación temporal con respecto al momento en que el elector puede actuar para participar en las primarias. En efecto, de esa manera la decisión de participar en las elecciones queda en manos de los electores, quienes pueden asegurar su intervención simplemente inscribiéndose a tiempo al partido de su preferencia. Al mismo tiempo, ese tipo de limitación responde al propósito de evitar que, en un sistema de primarias cerradas, los ciudadanos se afilien a un partido diferente del suyo con el fin de votar a favor de un candidato más débil de ese partido y, así, evitar estratégicamente que en las elecciones generales esté compitiendo con su partido un candidato más fuerte (“raiding”). Rosario v. Rockefeller, 410 U.S. 452 (1920).

En ese mismo contexto, y con el mismo propósito, se ha reconocido en algunos estados de los Estados Unidos de América la constitucionalidad de aquellas disposiciones que fijan un término antes de las primarias para que un ciudadano pueda solicitar un cambio de afiliación política. Smith v. Penta, 81 N.J. 65, 405 A.2d 350 (1979). Como se puede apreciar, dicha intervención gubernamental limitando temporalmente la posibilidad de afiliarse a un partido o cambiar afiliación, aun cuando incide sobre el ejercicio del derecho al voto del electorado, se justifica por el interés apremiante del estado de salvaguardar la integridad del proceso electoral y, así, evitar aquellas actuaciones que pueden producir un quebrantamiento del sistema electoral. Cabe mencionar, sin embargo, que el Tribunal Supremo de los Estados Unidos de América ha expresado que, incluso en esos casos, el poder de reglamentación del estado no es absoluto.

The fact that the State has the power to regulate the time, place, and manner of elections does not justify, without more, the abridgment of fundamental rights, such as the right to vote or, as here, the freedom of political association.

Tashjian, 479 U.S. a la pág. 209.

En vista de todo lo anterior, para determinar la constitucionalidad de una actuación gubernamental que afecta el derecho al voto en primarias, es menester hacer un examen caso a caso, evaluando si existe un interés apremiante del estado que justifique una medida estrechamente afinada para perseguir tal interés. De entrada, debemos indicar que hemos hecho un examen exhaustivo de los varios ordenamientos vigentes en las distintas jurisdicciones de los Estados Unidos de América y no encontramos disposiciones que prohíban a los empleados o funcionarios públicos acudir a las urnas para expresar su preferencia electoral en primarias. Más bien, las únicas disposiciones legales que hemos encontrado se refieren a estados donde los jueces son seleccionados mediante un proceso electoral. Dichas disposiciones prohíben, en ocasión de elecciones judiciales, que los jueces candidatos expresen su afiliación a algún partido político o hagan campaña político-partidista apoyando directa y públicamente a partidos o candidatos políticos. Véanse Ind. Const. art. VII, § 11; Okla. Stat. Ann. tit. 20, § 1404.1 (West Supp. 1988); Or. Rev. Stat. § 249.015 (1986); Fla. Stat. Ann. § 105.071 (West Supp. 1988) (estableciendo expresamente que una persona candidata para un cargo judicial, aunque no puede participar en actividades político-partidistas, **sí puede afiliarse a un partido político y participar en sus primarias**). Dicho resultado de nuestra investigación es significativo, en el sentido de que demuestra la tendencia de los estados a asegurar a todos sus ciudadanos una participación efectiva en el proceso electoral, conforme lo discutiéramos ampliamente antes. Por otro lado, debemos mencionar que el Canon 4 del Código Modelo de Conducta Judicial, promulgado por la American Bar Association, prohíbe a los jueces, o candidatos al cargo de juez, realizar actividades inconsistentes con la independencia, integridad o imparcialidad de la judicatura. Model Code of Judicial Conduct Canon 4 (2007). En particular, la Regla 4.1 de dicho Código Modelo de Conducta Judicial menciona algunas de las actividades prohibidas por ser de tipo político-partidista. Model Code of Judicial Conduct Rule 4.1. No obstante, en el comentario número 6 a dicha regla, se establece que los jueces y los candidatos a jueces retienen su derecho de votar en el proceso electoral, **incluyendo en primarias** y en elecciones generales. Model Code of Judicial Conduct Rule 4.1 cmt. 6.

En Puerto Rico, por otra parte, encontramos una prohibición expresa para los jueces y magistrados de participar en primarias. La contravención a dicha

disposición constituye una violación ética sujeta a sanción disciplinaria. Canon XIII de los Cánones de Ética Judicial de Puerto Rico, 4 L.P.R.A. Ap. IV-A, C. XIII.

En esencia, el Canon XIII hace un listado, no taxativo, de actividades y expresiones “políticas” que le están vedadas a los jueces. Así, por ejemplo, prohíbe que los jueces participen en campañas políticas; ocupen cargos políticos; aporten dinero a candidatos, organismos o partidos políticos; participen en reuniones, tertulias, asambleas, **primarias** u otros actos políticos; endosen candidatos para posiciones de nombramiento gubernamental o líderes políticos; mantengan relaciones estrechas que le identifiquen con figuras o líderes políticos; participen en reuniones con funcionarios sobre asuntos que guarden estrecha relación con asuntos políticos; fomenten los intereses de organismo o partido político alguno.

In re Hernández Torres, 2006 T.S.P.R. 81, 167 D.P.R. __ (2006) (énfasis suplido). Se ha dicho que el referido Canon XIII tiene su base jurídica en la Sección 12 del Artículo V de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, el cual, con relación a las actividades políticas de los jueces, establece que “[n]ingún juez aportará dinero, en forma directa o indirecta, a organizaciones o partidos políticos, ni desempeñará cargos en la dirección de los mismos o participará en campañas políticas de clase alguna, ni podrá postularse para un cargo público electivo a menos que haya renunciado al de juez por lo menos seis meses antes de su nominación”. Art. V, Sec. 12, Const. E.L.A., L.P.R.A., Tomo I.

En sustancia, mediante las mencionadas prohibiciones éticas y constitucionales se quiere evitar todo tipo de participación extrajudicial de los jueces en las controversias relativas a asuntos político-partidistas. El fin último de tales prohibiciones es defender y conservar la independencia judicial y la posición neutral de los jueces en la delicada función de impartir justicia, principios fundamentales en nuestro ordenamiento institucional.

La razón de ser de este Canon es que la participación de jueces en la esfera política podría tener el efecto de desmerecer y lesionar la imagen del juez en la comunidad en que ejerce su delicado ministerio ya que dicha participación puede causar divisiones, y enconos, no sólo

entre la ciudadanía y la Judicatura sino entre los propios integrantes de la Rama Judicial.

In re Hernández Torres, 2006 T.S.P.R. 81 a la pág. 87. A tales efectos, el Tribunal Supremo de Puerto Rico ha expresado que “[e]l Juez debe estar y sentirse exento de toda parcialidad política y no debe dar base con su conducta a la creencia de que sus ideas políticas ejercen sobre él alguna influencia en el cumplimiento de sus funciones judiciales, ni que su criterio está subordinado a los intereses de alguna organización o partido político”. Interpretación de los Cánones de Ética, 120 D.P.R. 690 (1988). Así, con el propósito de defender dicha independencia judicial, nuestro Tribunal Supremo justificó la necesidad de prohibir a los jueces la participación en primarias. A esos efectos, se expresó que “a distinción de una elección o referéndum general, en que puede ejercerse el derecho al sufragio sin que se identifique públicamente el votante con agrupación política alguna, la votación en unas primarias señala al participante como partidario del partido que las auspicie”. Id. a la pág. 691.

Por otro lado, y en un contexto más directamente pertinente a la controversia hoy ante nos, el Artículo 86(d) de la Ley Núm. 205 de 9 de agosto de 2004, conocida como “Ley Orgánica del Departamento de Justicia”, prohíbe también a los fiscales y procuradores participar en actividades político-partidistas de toda índole, incluyendo la participación en primarias. 3 L.P.R.A. § 295k(d). En términos generales, la regulación de la participación de los fiscales y procuradores en actividades político-partidistas responde a la necesidad de que la conducta de dichos funcionarios, al igual que los jueces, excluya toda posible apariencia de influencias y demuestre independencia de criterio. Orden Administrativa Núm. 2007-15 a la pág. 2. Sin embargo, como surge de nuestra discusión, muy distinto resulta limitar ciertas conductas político-partidistas públicas y particularmente visibles de los fiscales y procuradores a prohibirles votar en primarias, cuando, como hemos visto, tal participación, en carácter exclusivamente de elector, en unas primarias es parte integral en Puerto Rico del derecho al voto protegido por nuestra Constitución.

Ahora bien, mediante la Orden Administrativa Núm. 2007-15 se prohibió a los empleados y funcionarios del Departamento de Justicia la participación en actividades político-partidistas. Como dijimos antes, la participación en primarias, aun en un carácter exclusivamente de elector, puede considerarse en Puerto Rico como una actividad político-partidista, ya que presume la afiliación del elector al

partido que celebra las primarias. No obstante, no podemos pasar por alto la importancia que tiene en un sistema democrático como el nuestro que el electorado pueda participar activa y plenamente en el proceso electoral, expresando su preferencia por los que en su día fungirán como candidatos en las elecciones generales. Siendo el derecho al voto en las primarias parte integral del derecho al voto en las elecciones generales, su ejercicio no puede ser limitado a la ligera.

Debemos señalar que, con relación específica a los empleados públicos, la jurisdicción federal establece ciertas restricciones a las actividades de tipo partidista, tales como: (i) utilizar la autoridad o influencia oficial para interferir o afectar los resultados de una elección; (ii) solicitar financiamiento o apoyo de una organización política o de un candidato; y (iii) postularse para un puesto político. 5 U.S.C.A. § 1502. Pero cabe resaltar que la disposición citada expresamente reconoce que el empleado público conserva su derecho al voto:

A State or local officer or employee retains the right to vote as he chooses and to express his opinions on political subjects and candidates.

Id.

En la situación hoy ante nos, no encontramos un interés apremiante del estado que justifique limitar la participación en las primarias a todos los empleados y funcionarios del Departamento de Justicia, incluyendo así de manera indistinta al personal secretarial, de mantenimiento y servicios, abogados, entre otros.¹ A tales efectos, es oportuno señalar, además, que la Asamblea Legislativa ha prohibido una serie de actividades políticas a ciertos servidores públicos, a saber, el Secretario de Justicia, el Secretario de Educación, el Secretario de Hacienda y el Superintendente de la Policía. A dichos funcionarios se les prohíbe participar en ciertas actividades político-partidistas por la importante función que desempeñan en la implantación de la política pública en sus respectivas áreas de competencia. Por la relevancia que tiene dicha disposición en nuestro análisis, citaremos *in extenso* el texto de la misma.

Se le **prohíbe** al Secretario del Departamento de Justicia; al Secretario del Departamento de Educación; al Secretario del Departamento de

¹ Debemos hacer meridianamente claro que no emitimos opinión alguna hoy sobre las prohibiciones relativas a los jueces por no estar tal asunto ante nuestra consideración.

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 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.

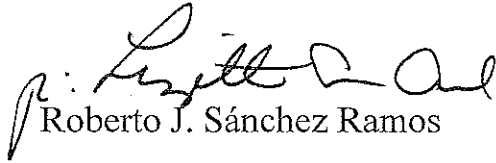
Art. 2 de la Ley Núm. 178 de 21 de diciembre de 2001, 16 L.P.R.A. § 524. Es significativo como, con relación específica a las primarias, la citada Ley Núm. 178 prohíbe exclusivamente “apoyar públicamente a candidatos o candidatas” y “fungir como funcionario de colegio”. *Id.* Así pues, **no se prohíbe a dichos funcionarios participar como electores en las primarias**. Ahora bien, si el mismo Secretario de Justicia, a pesar de la función que ejerce y el rol que tiene en el País, no está impedido de expresar su voto en primarias, *a fortiori*, debemos entender que dicha prohibición no se debe extender al personal que a él responde.

III. CONCLUSIÓN

En vista de todo lo anterior, y en ausencia de un interés apremiante del estado que justifique una medida estrechamente afinada para perseguir tal interés, entendemos que no procede limitar la participación en primarias, en carácter exclusivamente de elector, a todos los empleados y funcionarios del Departamento de Justicia. En particular, creemos que el mero hecho que la votación en primarias presuma la afiliación a un partido político no es base suficiente para calificar la misma como una actividad político-partidista del tipo prohibido por la Orden Administrativa Núm. 2007-15. Aparte de todo lo que hemos expresado sobre el alcance del derecho al voto, cuyo ejercicio es también deber y obligación de todo ciudadano, no podemos pasar por alto que las primarias no son un evento dejado en manos de los partidos políticos, sino que hay una intervención directa del estado en su reglamentación y organización. Nuestra conclusión se justifica aún más cuando consideramos que, por tratarse de un sistema de primarias cerradas, en Puerto Rico dicha afiliación es condición *sine qua non* para participar y votar en las primarias. Entendemos que la prohibición a los empleados del Departamento de Justicia de participar en actividades político-partidistas debe ser dirigida y limitarse a las actuaciones de hacer campaña política expresa y públicamente en apoyo a ciertos candidatos o partidos políticos, y no a limitar el puro ejercicio de la franquicia electoral.

Esperamos que los comentarios anteriores le sean de utilidad.

Cordialmente,


Roberto J. Sánchez Ramos