

1993-CDC-030



**INFORME SOBRE DISCRIMEN
POLITICO EN EL
EMPLEO PUBLICO
EN PUERTO RICO**

Debido a la gran demanda que tuvo este informe la primera tirada se agotó, por lo que ofrecemos al público una reimpresión sin editar .

Este informe fue aprobado el 30 de junio 1993. La Comisión estaba presidida por el Lcdo. Vicente Ortiz Colón y eran los miembros de la misma el Lcdo. Salvador Acevedo Colón, Vicepresidente; Lcdo. Luis Muñoz Rivera, Secretario; Lcdo. Antonio J. Bennazar Zequeira, Comisionado; Lcdo. Ramón Rivera Iturbe, Comisionado.

RECONOCIMIENTO

La Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico agradece la aportación de la Lcda. Alba Caballero en la redacción y revisión de este informe.

La Comisión de Derechos Civiles de Puerto Rico agradece además la colaboración de la Dra. Marya Muñoz Vázquez por su contribución con su estudio de la violencia.

INFORME SOBRE DISCRIMEN POLITICO EN EL EMPLEO PUBLICO EN PUERTO RICO

TABLA DE CONTENIDO

	Página
Prólogo	i
Introducción	iii
Capítulo I Formas de Discrimen	1
Capítulo II, El Costo del Discrimen	29
Capítulo III, Origen y Desarrollo del Discrimen Político en el Empleo Público	41
Capítulo IV, Conclusiones y Recomendaciones	97
Tablas de Referencia	101

PROLOGO

El 6 de junio de 1989 la Comisión de Derechos Civiles decidió realizar un estudio sobre el "Discrimen Político en el Empleo Público en Puerto Rico" en el que se investigarían tres vertientes principales del problema:

1. El costo económico del discrimen político al Pueblo de Puerto Rico.
2. El efecto del discrimen político sobre la persona que lo sufre y sobre su familia.
3. Sus consecuencias sobre el servicio público mismo.

Para cumplir con esta encomienda, la Comisión de Derechos Civiles celebró vistas públicas para investigar posibles violaciones a los derechos civiles mediante la práctica de favorecer o perseguir empleados públicos o aspirantes a un empleo público por su ideología política. Dichas vistas tuvieron lugar en marzo y octubre de 1990 y a las mismas comparecieron alrededor de 50 personas.

Además, la Comisión realizó varias reuniones ejecutivas y tomó conocimiento oficial de los casos o querellas que por discrimen político se presentaron ante los foros administrativos y judiciales. Se remitió un cuestionario que fue contestado por la mayoría de las agencias gubernamentales y los municipios del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Se hizo un estudio sobre la tendencia al autoritarismo en Puerto Rico para compararlo a un estudio similar realizado hace treinta años.

La mayor limitación confrontada para completar el estudio, específicamente en lo relativo a las determinaciones de los foros administrativos, se refiere a las resoluciones de la Junta de Apelaciones del Sistema de Personal, que es

precisamente el foro apelativo principal de los empleados públicos. El sistema de la Junta de Apelaciones no provee para la identificación de los casos de discrimen, lo que torna considerablemente difícil reconocerlos.

Este informe recoge la labor realizada, el análisis de los hallazgos y las correspondientes conclusiones y recomendaciones.

Este informe consta de cuatro partes:

La primera parte trata sobre las formas de discrimen, en las que se estudian los mecanismos que se utilizan para discriminar en el empleo público por razones políticas.

En la segunda parte se hace un análisis del costo del discrimen, tanto desde el punto de vista del empleado discriminado como el enorme costo para el Pueblo de Puerto Rico.

En la tercera se analiza el origen y desarrollo de esta práctica, tanto en Estado Unidos como en Puerto Rico.

Por último se hace un resumen de las principales conclusiones y se hacen recomendaciones para erradicarlo o disminuirlo.

El propósito esencial para publicar este informe es ayudar a la comprensión del problema; evaluar el costo económico de este discrimen para el Gobierno; el efecto para el que lo sufre y su familia, así como las consecuencias para el empleo público mismo. Pretendemos crear conciencia sobre el alcance actual del problema con miras a contribuir a erradicarlo. En este informe se formulan varias recomendaciones en esa dirección.

La Comisión agradece a todas las personas que voluntariamente depusieron o colaboraron con nuestro proceso de investigación.

INTRODUCCION

LA COMISION DE DERECHOS CIVILES ANTE EL DISCRIMEN EN EL EMPLEO PUBLICO

No es la primera vez que se discute en Puerto Rico el problema del discrimen político en el empleo público. En el Informe que publicó en el 1959 el Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico en su Parte X: Los Derechos Fundamentales y el Principio de Mérito en el Servicio Público (1) consideró este asunto.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DEL INFORME DE 1959

"La primera falla de nuestro sistema de Servicio Civil es que en ninguna parte de su estatuto básico se aclaran sus principios esenciales. La Ley de Personal carece de una declaración de propósitos".

"Con relación a los empleados municipales excluyendo los cargos de dirección política, todos los demás deben ser cubiertos por un sistema de mérito que tenga clasificación de cargos, escalas de retribución, requisitos y pruebas de ingreso, reglamentos para procedimientos establecidos para los castigos, oportunidad de apelación, y las demás garantías".

"La solución es crear por ley un sistema de mérito independiente, con sus propios órganos centrales de coordinación y apelaciones, equivalentes a la Oficina y la Junta de Personal. En el nuevo sistema deben proveerse medios para atender con prontitud y eficacia a las necesidades locales, teniendo en cuenta la variedad de las circunstancias".

"El punto vulnerable de la administración de personal en Puerto Rico, en cuanto a discrimenes indebidos, es el favoritismo por afiliación

I. Comisión de Derechos Civiles. Informe Sobre los Derechos Civiles en Puerto Rico. Informes 1-12, Años 1959-1968, Tomo I San Juan, Puerto Rico, 1968, 858 págs.

partidista. Entendemos satisfactoria la norma vigente de no investigar, uno por uno, a todos los empleados, desde el punto de vista de su lealtad al régimen constitucional. En este sentido nuestra situación es superior a la del Gobierno Federal de los Estados Unidos, en el cual se investiga la lealtad de todos los empleados desde 1947".

"El principio del mérito para el servicio público es uno de los más fundamentales en el sentido general de mantener un gobierno democrático y eficiente sin parcialidad en contra de individuos o grupos minoritarios. Como protección de los derechos fundamentales de los empleados públicos y de todos los ciudadanos, es probablemente la garantía más importante".

"La calidad de los servidores públicos es uno de los factores más significativos para determinar el estilo de un gobierno en sus relaciones con la ciudadanía. A la larga, si se cultiva bien, pueden producir la unidad y continuidad del pueblo, por encima de las divisiones partidistas. Por supuesto, la orientación política de los partidos mayoritarios es la que da significación representativa y democrática a las actuaciones del servicio civil, pero éste tiene una función decisiva en el mantenimiento de los derechos civiles".

"Por todas las razones expuestas recomendamos que la norma básica del principio del mérito para el servicio público se incluya en la Constitución".

No obstante los señalamientos anteriores, ya para el 1968 la profesora Irma García de Serrano afirmaba lo siguiente:

"La selección de los empleados públicos en Puerto Rico se desarrolló dentro de un clima de favoritismo personal y de patronazgo político que duró aproximadamente cuatro décadas."

"Se hizo necesario que se desarrollara conciencia en los gobernantes de los efectos desastrosos de esta política en la buena administración de los asuntos públicos para que se hiciera la decisión de enfrentarse a estos males. El resultado fue la aprobación de nuevas leyes para vigorizar el sistema de servicio civil, cada una de las cuales representó un esfuerzo por mejorar la selección del personal público. Estas crearon un organismo central a cargo de poner en práctica el sistema de mérito, ofreciendo servicios de personal. En adición se creó un organismo apelativo para salvaguardar el principio de mérito que protegiera a los empleados contra abusos y discriminaciones indebidas y a los administradores de la conducta impropia de los empleados públicos".

"Garantizada mediante la legislación la adecuación del sistema, se procedió a darle respaldo político al mismo. Los funcionarios iniciaron y mantuvieron una política de respeto al sistema y al principio y adoptaron normas de moderación, creándose así el clima apropiado para que el sistema recién creado pudiera afianzarse. Conjuntamente se trajeron expertos de los Estados Unidos que desarrollaran nuevas técnicas, y a su vez se adiestraron puertorriqueños para que mantuvieran al día los procedimientos y normas en vigor. El sistema de adiestramiento de funcionarios y empleados fue vigoroso. Todas estas medidas, implantadas casi simultáneamente, dieron excelentes resultados".

"Poco a poco, y durante los sesenta años comprendidos entre 1907 y 1967, la selección de personal público ha ido mejorando. Se ha activado el reclutamiento de personal, teniéndose en cuenta las necesidades del sistema y las realidades educativas de Puerto Rico. Se ha garantizado la selección de los empleados mediante registros y certificaciones, libres de privilegios de clase alguna. Se ha afianzado el sistema de apelaciones y se ha puesto en práctica un sistema de exámenes para medir cabalmente la aptitud y habilidad de los opositores, diseñados por expertos y administrados con esmero e integridad. El sistema de certificación suple los candidatos a las agencias, a la vez que le permite a ésta un margen de discreción para seleccionar al empleado que mejor se ajusta a sus necesidades particulares. En adición se han establecido períodos probatorios que varían de acuerdo con el tipo de trabajo que se lleva a cabo, y que a la vez protege al empleado permitiendo su armonización en el puesto que ocupa. Todos estos procedimientos se han llevado a cabo con la participación cada vez más activa de las oficinas a las cuales la Oficina de Personal ofrece servicio.

"La Oficina de Personal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico se ha ocupado de ofrecer programas de adiestramiento a los empleados que tienen a su cargo los procedimientos de selección de personal. El cuerpo de funcionarios y empleados que ejerce estas funciones no sólo es idóneo, sino que también es de probada integridad moral. Es válido concluir que la selección de los empleados públicos en Puerto Rico en 1967 responde a teorías modernas de selección que están a tono con las necesidades puertorriqueñas".(2)

El triunfo electoral del Partido Nuevo Progresista en el año 1968 dio inicio a un período donde los partidos

2. García de Serrano, Irma, La Selección de Personal en el Servicio Público de Puerto Rico Editorial Universitaria, San Juan, Puerto Rico (1968), 312 págs.

poderosos, el Partido Nuevo Progresista y el Partido Popular Democrático han competido por el ejercicio del poder político municipal e insular. En 1972 se produjo la "crisis petrolera de 1973" que trajo como secuela una mayor lentitud en el crecimiento económico de la isla y un estancamiento en el mercado de empleos privados.

El gobierno creció para satisfacer las necesidades de empleo de una fuerza laboral en continuo crecimiento, según lo muestra la Tabla I. En esta coyuntura, las estructuras de los partidos buscaban favorecer a sus correligionarios en la otorgación de empleos en el sector público. El Turnismo político, unido a la crisis económica, creó una competencia despiadada por los empleos públicos entre los seguidores de los partidos principales.

En un país en el que las elecciones recientes se han decidido por escasos márgenes y en el que el gobierno emplea más de un cuarto de millón de personas, el empleo público es de continua lucha política. Las estructuras gubernamentales han buscado formas de violar el "principio de mérito" que recoge la Ley de Personal del Servicio Público para favorecer a sus correligionarios políticos.

CAPITULO I

FORMAS DE DISCRIMEN

El Derecho nos describe como discrimen impermissible al "resultado de una ley o costumbre que confiere privilegios a un grupo de la sociedad, ocasionando trato injusto y desigual".(3) Discriminar contra una persona por sus convicciones políticas o afiliación partidista, es un discrimen impermissible porque es contrario a la igualdad de los seres humanos, la libertad de expresión y al debido proceso de ley.

Nuestra Constitución prohíbe el discrimen político en forma específica, (4) y la jurisprudencia así lo ha reconocido. La Ley de Personal del Servicio Público (Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975), al establecer la política pública del Estado Libre Asociado en lo relativo al personal del servicio público, la expresa en los siguientes términos:

"Establecer el Mérito como el principio que regirá todo el servicio público, de modo que sean los más aptos los que sirvan al gobierno, y que todo empleado sea seleccionado, adiestrado, ascendido y retenido en su empleo en consideración al mérito y a la capacidad, sin discrimen por razones de raza, color, sexo, nacimiento, edad, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas." (5)

En las vistas celebradas por la Comisión de Derechos Civiles desfiló prueba testifical y documental que demuestra la existencia de discrimen político contra individuos, partidos y grupos ideológicos que propulsan una ideología distinta a las del partido que domine el poder gubernamental.

3. Blacks Law Dictionary, 5th Edition (1979).

4. Constitución del Estado Libre Asociado, Artículo II, Sec. I (1952).

5. 3 LPR Sec. 1311.

Esta práctica facilita al gobierno en el poder el reclutamiento, ascenso, permanencia y traslado en el empleo público, mientras que a los que no son afectos al partido de gobierno se les excluye, margina, persigue y vigila.

El patrón de discrimen y persecución política se manifiesta por los medios que examinamos a continuación:

1. El Despido de Empleados Público por Ideas Políticas

Entendemos por despido la práctica de separar permanentemente a un empleado de su cargo; la suspensión indefinida o por un término que exceda los tres meses y la renuncia del empleado motivado por actuaciones del patrono dirigidas a forzarlo a renunciar. (6)

El Tribunal Supremo de Puerto Rico declaró que los despidos políticos irregulares violaban la prohibición constitucional de discrimen por ideas políticas. (7) Posteriormente el Tribunal Supremo de Estados Unidos declaró que los despidos políticos son inconstitucionales por ser contrarios a la libertad de asociación que garantiza la Primera Enmienda a la Constitución de los Estados Unidos de América. (8)

Los tribunales han señalado que aunque la afiliación política podría ser un requisito aceptable para algunos cargos en el empleo público, recae sobre el gobierno demostrarlo. El mero hecho de que un empleado sea calificado como "de confianza" o "formulador de normas" no faculta al Estado para despedirlo por sus creencias políticas. El Estado deberá probar que la afiliación política es un requisito apropiado

6. Ley de Indemnización por Despido Injustificado (Ley Núm. 80 del 30 de mayo de 1976).

7. Báez Cancel v Municipio de Guaynabo 100 DPR 982 (1972)

8. Elrod v Burns 427 U.S. 347 (1976).

para el desempeño del trabajo. (9) Como estas garantías son de naturaleza constitucional, su importancia precede a cualquier disposición contraria que se consigne en la Ley de Personal en el Servicio Público.

Lo anterior significa que al evaluar la conducta del Estado, en los casos de despidos políticos, los tribunales deben hacer un balance de intereses entre los derechos que cobijan al empleado y el interés gubernamental. Si un empleado obstruye la obra de gobierno puede y debe ser despedido por no cumplir las funciones de su cargo, de acuerdo con el procedimiento establecido por Ley.

Ante la Comisión de Derechos Civiles desfiló evidencia que demuestra que la práctica de los despidos políticos en Puerto Rico continúa siendo una práctica generalizada en el servicio público. Los métodos se han vuelto más fingidos y disfrazados para así hacerlos menos ostensibles y evidentes.

a. Despidos por Nulidad o Ilegalidad de los Nombramientos

La política pública de la Ley de Personal establece el principio de mérito en el servicio público. Los nombramientos hechos contrario a lo dispuesto por la Ley de Personal en el Servicio son nulos aunque no exista intención de cometer fraude o violar la política pública del Estado.

Recibimos testimonios (10) que nos aseguran que los nuevos incumbentes, ávidos de colocar personal de su preferencia política, ordenan a los jefes de personal que revisen la validez de los nombramientos hechos por sus predecesores. Si encuentran alguna irregularidad se examina

9. Ramos v Secretario, 112 DPR 514 (1982) y Branti v Finkel, 445 U.S. (1980).

10. Ponencia de la Sra. Sonia Berríos ante las Vistas Públicas de la Comisión de Derechos Civiles en marzo 28 de 1990.

la lealtad política del empleado con la intención de despedir a todo el personal adepto al incumbente anterior.

En muchos casos de impugnación de despido o traslado por discrimen político se ha levantado como defensa la ilegalidad de los trámites que dieron origen al nombramiento o acción de personal. El tratamiento de esta defensa depende de la jurisdicción en la cual se radiquen los casos. En los tribunales de Puerto Rico esta defensa es acogida por el racional de que no debe autorizarse una acción ilegal que violente el principio de mérito. Quien se beneficia de una acción ilegal no puede acudir al tribunal a solicitar un remedio alegando que fue víctima de una acción también ilegal. Específicamente resolvió el Tribunal Supremo de Puerto Rico que:

"Un empleado que no compitió con otros aspirantes para un puesto, tampoco tomó examen de clase alguna para el mismo, ni su nombre pasó a formar parte de un registro de elegibles, ni aprobó período probatorio alguno, no pasa a ser un empleado de carrera y, por lo tanto, no le aplican las garantías sobre retención consagradas en la Sección 4.6 de la Ley de Personal".

"No cabe extender la protección de la clasificación de carrera a quien logra tal puesto a base de criterios ajenos a esa categoría, ya que aún bajo la hipótesis de que las funciones del empleado no correspondan a la clasificación de confianza a sí propiamente a las que nutren un cargo de carrera, tal condición por ser producto de una actuación contraria a la ley, es nula". (11)

De esta forma, un empleado que acude a una agencia de Puerto Rico en busca de empleo se penaliza por ilegalidades en su nombramiento, acto sobre el cual el empleado no tiene control alguno. (12)

11. Víctor Colón Pérez v Alcalde de Ceiba 112 DPR 740, (1982).

12. Opinión del Secretario de Justicia Núm. 1982-23 del 5 de octubre de 1982.

Por el contrario en el foro federal, el hecho de que la acción de personal haya sido ilegal no constituye en sí misma una excusa para su separación del empleo, a menos que la agencia pueda demostrar que tomó acciones afirmativas dirigidas a corregir la situación y que en efecto corrigió la situación en su totalidad. (13)

b. La falta de Fondos como Justificación para Cesantías por Discrimen Político

Otra de las excusas más utilizadas para auspiciar el discrimen político lo constituyen las alegadas deficiencias fiscales que dejan las "pasadas administraciones". Los municipios son el escenario donde con mayor frecuencia ocurren esas cesantías.

Desde el año 1972 nuestro más Alto Foro ha censurado la indeseable práctica de algunos municipios de no dar fiel cumplimiento a la Ley de Personal y las disposiciones constitucionales que prohíben el discrimen por razones políticas. (14) Recientemente el Tribunal Supremo de Puerto Rico dijo:

"El servicio público, tanto el nivel central como municipal, no puede y no está sujeto a los vaivenes de la política partidista y de la administración de turno. Nuestra Constitución, leyes y reglamentos prohíben tal conceptualización. En la medida en que se respeten los derechos constitucionales y estatutarios de los empleados públicos se mejorará la administración pública, los servicios que el Estado tiene que prestar y por los cuales pagan monetariamente todos los ciudadanos, y el Pueblo fortalecerá su fe en la democracia y en sus instituciones gubernamentales.

13. MT Healthy City Board Education v Doyle 429 US 274, (1977).

14. "Cuando sin justificación razonable se dejan cesantes a un grupo de trabajadores de clara identificación política partidista e inmediatamente se les sustituye con otro grupo de diferente afiliación partidista, como sucedió en el presente caso, se crea una fuerte presunción de discrimen, más aún cuando estos hechos ocurren justamente al cambio de una administración municipal a otra de distinto partido". Báez Cancel v Alcalde 100 DPR 982 (1972).

El gobierno municipal no está exento de la aplicación de estos postulados".

"Aquí todos estos recurridos eran miembros, algunos militantes activos, del Partido Nuevo Progresista. Tan pronto ocurre el cambio de administración en el Municipio de Trujillo Alto en las elecciones de 1980 el Alcalde, perteneciente al Partido Popular Democrático, dejó cesantes a los 36 empleados recurridos en los primeros fondos. Más aún y a pesar de la alegada crisis fiscal, a partir del 15 de enero de 1981 y hasta el 30 de junio de 1983 el Alcalde recurrente nombró 204 personas con cargo a la partida de personal irregular o jornalero, esto es, en posiciones iguales o similares a las que ocupaban los recurridos. Todos estos nuevos nombramientos se extendieron a personas identificadas con el Partido Popular Democrático, esto es, el partido al cual pertenece el entonces Alcalde. Dentro de ese grupo de 204 empleados el Alcalde no pudo identificar a uno solo que fuera miembro del PNP.

Lo que refleja la prueba es una actuación de discrimen intencional de parte del Alcalde Padilla". (15)

En este caso se trataba de 36 empleados irregulares que fueron cesanteados por alegada insuficiencia de fondos en el Municipio de Trujillo Alto. El Tribunal concluyó que la verdadera razón fue el discrimen político.

En otro radicado y resuelto por la Corte de Distrito Federal para Puerto Rico, 255 demandantes alegaron discrimen político como razón para sus cesantías. El Municipio de Carolina justificó su acción alegando insuficiencia fiscal.

"Finally, were it not for the above factors, I might ignore that special delicacy of the adjustment to be preserved between federal equitable power and the state's administration of its own law. See *Rizzo v Goode*, 423 U.S. 362, 378 (1976). Evidence shows that there was simply no money to pay the nine hundred transitory employees which were working at Carolina in 1984. (Two hundred of those transitory employees became regular employees). The transitory employee is hired for emergencies or in exceptional circumstances, for 90 days to six months.

15. Fermín Orta v Pedro A. Padilla 92 JTS 96.

Between 1986 and 1989, eight to 10 transitory employees were appointed. When the mayor took office, there was a debt in Carolina of over \$110,000,000, and a deficit of over \$30,000,000. Over 80% of the budget was dedicated to personnel. In 1984, there were almost 3,000 employees; today there are 1,900. The budget in 1984-85 was \$39,000,000; today it is \$70,000,000. Aged workers could not retire in 1985 because retained social security premiums had been placed in the wrong coffers. That is no longer the case. I mention some of these factors in passing only because the evidence shows that the government of the Municipality of Carolina is complying with the principles of merit which are the cornerstone of the Puerto Rico Personnel Act". (16)

Ante un mismo planteamiento dos decisiones distintas; establecen que la mera alegación de una crisis fiscal no constituye defensa. Para que ello ocurra es necesario en primer lugar cumplir con el debido proceso de ley y segundo demostrar la crisis y las acciones afirmativas y correctivas para su solución.

Estos dos casos, constituyen las últimas expresiones de los foros judiciales en esta materia. Ello unido a la disposición legal contenida en la Ley de Municipios Autónomos (17) que impone responsabilidad a los funcionarios municipales que incurren en acciones ilegales debe resultar en una reducción sustancial de esta práctica.

El Capítulo XII de la Ley de Municipios Autónomos está dedicado al Sistema de Personal Municipal. El Artículo 12.026 que establece las penalidades relativas a ese capítulo dispone en sus incisos (a) y (b) lo siguiente:

(a) "Toda persona que intencionalmente viole cualesquiera de las disposiciones de esta ley, o que viole las ordenanzas, reglamento o las normas aprobadas en virtud de ésta, a menos que los actos realizados estén castigados por las disposiciones del Artículo 3.8 de la Ley Núm. 12 del 24 de julio de 1985, según enmendada, conocida como Ley de Ética Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico" o por

16. Franco Acevedo Díaz v José Aponte 85-2451, Sentencia de 28 de febrero de 1992.

17. Ley Núm. 81 del 30 de agosto de 1991.

alguna otra disposición legal, será culpable de delito menos grave y convicta que fuere será castigada con multa no menor de veinticinco (25) dólares ni mayor de quinientos (500) dólares, o pena de reclusión por un término que no excederá de noventa (90) días o ambas penas, a discreción del Tribunal.

(b) "Cualquier suma de dinero pagada en relación con acciones de personal en contravención con las disposiciones de esta ley, de los reglamentos o de las normas aprobadas conforme a la misma, será recuperada del funcionario o empleado que, por descuido o negligencia, aprobare o refrendare la acción de personal o de aquél que aprobare dicho pago, o que suscribiere o refrendare el comprobante, nóminas, cheque u orden de pago; o de las fianzas de dicho funcionario. Los dineros así recuperados se reintegrarán al tesoro del Municipio correspondiente, según sea el caso".

El discrimen político no se limita a los despidos. Esta práctica se extiende a la limitación de oportunidades en el empleo a personal capacitado para favorecer otras personas con relación a diversas acciones de personal.

Precisamente la mayoría de los casos que se radican en la Junta de Apelaciones alegando discrimen político cuestionan otras acciones de personal distintas al despido. Examinamos 72 casos de la Junta de Apelaciones en los que se alega discrimen político. De ese total del 90% cuestionaba otras acciones de personal. (18)

2. Reclutamiento

Varios de los señalamientos de los deponentes en las vistas celebradas por la Comisión de Derechos Civiles atañen a las distintas fases del proceso de reclutamiento que es precisamente el que viabiliza la entrada al servicio público.

18. Estudio realizado por la Lcda. Alba Caballero de casos resueltos por la Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal.

a. Divulgación Insuficiente de las Convocatorias

Algunos deponentes señalaron que la reducida o casi ninguna divulgación que se da a las convocatorias a examen, impide que los interesados puedan solicitar. Ello ocurre, incluso, dentro de la propia agencia. En Sonia Nazario V. Instituto de Cultura, Resolución de la Junta de Apelaciones del 7 de septiembre de 1990, (Caso Núm. 88-10-367 al 370), varios empleados impugnaron ante la Junta de Apelaciones un reclutamiento alegando que la agencia no dio adecuada divulgación de la convocatoria.

La prueba desfilada demostró que la convocatoria fue fijada en el Tablón de Edictos de la Oficina de Personal del Instituto. Además fue referida al Departamento de Hacienda, lugar de donde provino la persona seleccionada para el puesto.

El Oficial Examinador que atendió el caso determinó que la agencia no cumplió con las disposiciones de la Ley de Personal ni del Reglamento de Personal: "Áreas Esenciales al Principio de Mérito", las cuales proveen para la publicación de las oportunidades de empleo en los medios de comunicación más apropiados, tales como: radio, televisión, prensa diaria, tablones de edictos, publicaciones y revistas profesionales, comunicaciones con organizaciones profesionales, laborales, cívicas y educativas, comunicaciones oficiales interagenciales, y otros medios que razonablemente puedan llegar a las personas interesadas.

La Junta de Apelaciones no acogió la recomendación del Oficial Examinador y estableció que no le restaba eficacia al procedimiento de reclutamiento y selección anunciar la convocatoria únicamente en el tablón de edictos y circularla interagencialmente. Añadió que no debían descartarse la divulgación de las oportunidades de empleo a todos los medios consignados en la Sección 7.2 del Reglamento de

Personal. Condiciona dicha divulgación a que las agencias cuenten con los recursos presupuestarios para así hacerlo. No obstante, si la realidad fiscal impide recurrir a medios de comunicación costosos, como lo es la prensa, radio y televisión, se pueden considerar y utilizar otros mecanismos más económicos, también contemplados por la reglamentación.

El Tribunal Superior de Puerto Rico, Sala de San Juan revocó esta decisión y resolvió que:

"El publicar la convocatoria únicamente en el tablón de edictos de la Oficina de Personal del Instituto, y enviar copia a un número desconocido de otras agencias, no constituye una publicidad adecuada a la luz de lo dispuesto en el Reglamento sobre áreas esenciales al principio de mérito y ordena al Instituto de Cultura que al emitir una nueva convocatoria para el puesto en cuestión, y para cualquier otro, anuncie la misma por lo menos en un tablón de edictos de cada edificio en el cual el Instituto tenga oficinas, y use algún otro mecanismo adicional que dé conocimientos de la convocatoria al público en general, además de dársela a los empleados del propio Instituto". (19)

b. La Competencia por Lugar Geográfico

La Ley de Personal dispone que los puestos vacantes se cubrirán por un proceso de selección mediante el cual se certifica el número de elegibles que se determine por reglamento, que no será mayor de diez. La mayoría de las agencias, han establecido en diez (10) el número de candidatos a incluirse en una certificación, comúnmente conocida como décima. La autoridad nominadora seleccionará entre los candidatos certificados. (20)

19. KAC 90-1820, resuelto el 25 de enero de 1992.

20. 3 LPRA Sec. 1333

La solicitud de empleo que proporciona la Oficina Central de Administración de Personal (OCAP) pregunta el lugar (pueblos) donde el solicitante acepta empleo. De manera que se compite, también, a base de lugar geográfico. Por lo tanto, al preparar una certificación de elegibles se certifican los primeros diez candidatos que hayan indicado aceptar empleo en determinado pueblo.

Hubo deponentes que declararon que en ocasiones en que se quiere favorecer a un candidato se ubica el puesto vacante en un lugar apartado (como Vieques o Las Marías) y se le instruye al candidato el anotar este pueblo para que pueda figurar en la "décima". Una vez seleccionan al individuo se le da un nombramiento tentativo y a los 15 días se le otorga un traslado al lugar previamente designado. (21)

c. Certificaciones Selectivas

Se cuestionan, además, las disposiciones reglamentarias que permiten las certificaciones selectivas. Esto es, que independientemente de los requisitos establecidos para una clase, se exigen varios requisitos mínimos adicionales para cubrir esa vacante.

Aunque en algunos casos puede justificarse esta práctica de excepción, se corre el riesgo de que en algunas circunstancias se utilice este mecanismo para obviar el procedimiento ordinario de reclutamiento y poder reclutar mediante requisitos especiales a personas que de otra forma no hubiesen posido reclutarse.

Las prácticas señaladas son totalmente ilegales. Cuando la Junta de Apelaciones se ha enfrentado a situaciones de esta naturaleza ha cancelado el nombramiento.

21. Vistas Públicas de la Comisión de Derechos Civiles, 1ro. de octubre de 1990.

Nombramientos y asignaciones administrativas efectuadas ilegalmente en burla de los procedimientos establecidos en la Ley de Personal han sido dejados sin efecto. (22)

d. Margen de Selección

Algunos sectores han expresado su preocupación por el amplio margen de selección de candidatos que tiene la autoridad nominadora. Manifiestan que esta discreción puede propiciar el discrimen político.

La Junta de Apelaciones ha establecido que en el procedimiento de reclutamiento debe seleccionarse uno de los diez candidatos incluidos en la certificación. Los candidatos tienen derecho a competir y ser considerados junto a los demás elegibles, pero no tienen derecho a ser nombrados. Ante una alegación de discrimen político basado únicamente en que la persona seleccionada pertenece al partido en el poder mientras que la apelante es del partido de minoría, la Junta de Apelaciones ha expresado:

"El mero hecho de que un candidato que es miembro activo y militante de un partido político contrario al que está en el poder no sea seleccionado de una certificación de elegibles debidamente expedida y en su lugar se nombre a un candidato identificado con el partido en el poder, no es suficiente para anular el nombramiento así efectuado. De ser así, se crearía un caos en la Administración de Personal en el Servicio Público y el riguroso procedimiento competitivo de reclutamiento y selección que culmina con la selección de una certificación de elegibles, perdería toda eficacia. Ausente alguna otra prueba que nos lleve a concluir lo contrario, ello constituiría, además, un trato discriminatorio contra el candidato que pertenece al partido político en el poder y, ciertamente, una violación al principio de mérito, puesto que el pertenecer al partido

22. Norma Hilda García v Departamento de Servicios Sociales IN-89-03-1389 Nulidad de Certificación y Nombramiento por Mal Uso de La Certificación Selectiva, 11 de julio de 1989; Epifanio Jiménez Meléndez v Defensa Civil Q-86-212, 27 de abril de 1989.

político en el poder se convertiría en una desventaja o impedimento para competir en igualdad de condiciones". (23)

No obstante la anterior norma, la Junta ha distinguido aquellos casos en los cuales la no selección de un candidato fue una acción ocasionada por el discrimen y la arbitrariedad y no por los méritos de los candidatos. (24)

3. Nombramientos Transitorios

Los nombramientos transitorios pueden constituir un subterfugio para obviar el procedimiento ordinario de reclutamiento dispuesto en la Ley de Personal. La citada Ley dispone que las personas nombradas en puestos de duración fija tendrán status transitorio. El proceso de reclutamiento y selección para los aspirantes a nombramientos transitorios consiste de una evaluación con el fin de determinar si reúnen los requisitos mínimos establecidos para la clase de puesto en el cual habrán de ser nombrados. (25) Estos nombramientos son una burla al "principio de mérito" y no garantizan al público el que se pueda aspirar a un puesto público en igualdad de oportunidades.

La exposición de motivos de la Ley 56 del 16 de agosto de 1989 es más que explicativa, y denuncia la gravedad del problema:

"Los nombramientos transitorios de duración fija corresponden al período para el cual se cree el puesto. Este mecanismo de nombramiento transitorio sólo debe utilizarse en situaciones imprevistas o de emergencia, tales como aumentos periódicos en el volumen de trabajo, sustitución de

23. Boris N. Vélez Santos v Departamento de Instrucción Pública Q85-759, 23 de mayo de 1988.

24. Thais Vázquez v Departamento de Instrucción Pública IN87-9-287, 15 de agosto de 1989

25. 3 LPRA Sec. 1333 (11) 1333 (14) y el Reglamento de Personal Sobre Areas Esenciales al Principio de Mérito, Sec. 7.9.

empleados en licencia con paga, en el inicio de nuevos programas o necesidades particulares mientras se crean los puestos, y proyectos especiales de duración determinada. Sin embargo, a través de los años, este mecanismo ha sido utilizado en forma irregular para atender necesidades permanentes de las agencias.

Mediante este sistema alterno se ha nombrado un número sustancial de empleados públicos en las distintas agencias del gobierno. Muchos de estos empleados han servido por períodos prolongados durante los cuales se ha repetido el proceso de renovación de nombramientos de duración fija sin que el empleado adquiriera el derecho a la permanencia en su puesto. Estos empleados no adquieren bajo dicha condición expectativa de continuidad en el empleo, excepto durante el período por el cual fueron nombrados. Dicha situación resulta ser injusta y perjudicial al empleado, quien está sujeto a una frágil relación que no le garantiza la igualdad en el empleo. También resulta en detrimento del interés del Estado en establecer y preservar para su personal un sistema basado en el principio de mérito, de conformidad con los principios de política pública en que se apoya la Ley de Personal vigente. Sobre este particular, son pertinentes las siguientes expresiones del Hon. Juez Federico Hernández Denton que forman parte de la Opinión emitida en el caso del Departamento de Recursos Naturales v Enrique Correa, 87 JTS 35:

Finalmente, deseamos expresar nuestra preocupación por el uso del nombramiento de empleados transitorios para desempeñar funciones que propiamente corresponden a una plaza de carrera. Este ha sido un medio tradicionalmente utilizado por las agencias para no someter a los candidatos a empleo público al proceso cualificador y competitivo que caracteriza y fortalece el sistema de mérito. En muchos casos estos nombramientos se han utilizado para desempeñar por prolongados períodos de tiempo funciones que correspondían a puestos regulares, estableciéndose así una estructura paralela al sistema consagrado en la Ley de Personal. El efecto de esta práctica sobre el sistema de mérito es devastador e impermisible.

La Asamblea Legislativa considera que es de alta prioridad y de urgente necesidad el resolver la delicada e irregular situación creada por el nombramiento de este personal transitorio, a los fines de fortalecer el sistema de administración de personal en el servicio público y hacer justicia a los empleados públicos afectados, brindándoles la oportunidad de adquirir la deseada estabilidad y seguridad en el trabajo. Al mismo tiempo es preciso ubicar los conceptos de "empleado" y "puesto

transitorio" dentro del marco que realmente les corresponde en el contexto de la ley y en un justo y eficiente sistema de administración de personal". (26)

De manera que el mayor problema que tenía la antigua Ley de Personal, el incremento de empleados temporeros que impedía al pueblo aspirar a un puesto en igualdad de oportunidades, fue sustituida por la proliferación de personal transitorio con el mismo resultado.

El personal transitorio, insistimos, es particularmente vulnerable al discrimen político puesto que como regla general un nombramiento transitorio genera expectativas de retención en el empleo. Sólo durante el término del nombramiento, el empleado está protegido y no goza de derecho alguno a permanencia en su puesto ni tiene expectativa legítima de retención una vez ha vencido el término de nombramiento. (27)

Estos señalamientos del Tribunal Supremo de Puerto Rico dieron lugar a la aprobación de la Ley 56 del 16 de agosto de 1989, la cual restringió sustancialmente el uso de los nombramientos transitorios.

4. Recomendaciones de Líderes Políticos Durante el Proceso de Selección y Otras Acciones de Personal

Algunos deponentes señalaron que el método de selección estaba viciado o influenciado porque en ocasiones los candidatos que comparecían a entrevistas presentaban una carta de recomendación de los líderes políticos. Las cartas de recomendación se recibían antes o después de la entrevista.

Es 24 de junio de 1987 la Comisión de Derechos Civiles recibió una carta de la Senadora Elsie Calderón de Hernández, que por su importancia transcribimos a continuación:

26. Esposición de motivos de la Ley #56 del 16 de agosto del 1989.

27. Departamento de Recursos Naturales v Enrique Correa 87 JTS 35.

18 de junio de 1987

Sr. Enrique González
Presidente
Comisión de Derechos Civiles
Apartado 2338

Estimado señor González:

Por este medio le estoy solicitando, muy respetuosamente, la inmediata atención a este asunto que le voy a exponer por ser de vital importancia para nuestra administración.

Por muchísimas ocasiones se han querellado nuestros presidentes de barrios de que se nombran personas y ni tan siquiera se consulta con ellos. Yo les sugiero que para mantenernos muchísimos años más, toda persona que solicite trabajo en sus agencias sean recomendables por su legisladores y líderes de barrios, (Subrayado nuestro) que pasen por nuestras oficinas a buscar las cartas de recomendación.

Conozco de muchos casos de personas que se han nombrado para trabajos en el Distrito Senatorial de Carolina, que viven fuera del mismo, ni hacen campaña en su pueblo por estar todo el tiempo por acá, y le quitan la oportunidad de trabajo a nuestros líderes que son los que trabajan política.

Necesito tener una relación de los nombres, dirección residencial y apartados de los empleados de su agencia que viven en Distrito Senatoriales de Carolina, por lo que apelo a su dedicación al servicio público y al Partido, y se me envíen estas listas a la mayor brevedad posible.

Es desesperante como diariamente los líderes del Distrito que son los que a diario luchan y se afanan por mantener el partido en alto, me informan de que se han hecho nombramientos de personas que no son del Partido.

Queremos que nuestro Gobernador siga por tiempo indefinido, que la gloriosa bandera del Partido Popular ondee en todos los rincones de Puerto Rico y especialmente mi Distrito de Carolina que con tanto orgullo represento y al que estos momentos me preocupa grandemente.

Confío en Dios que usted entienda que no le estoy exigiendo y que solamente estoy pidiendo su ayuda para enderezar éste, mi Distrito, y que nuevamente haya un resonante triunfo en el 1988.

Con un cordial saludo, me reitero a sus órdenes en mis oficinas del Senado de Puerto Rico, quedo

Muy Cordialmente,

Elsie Calderón de Hernández
Senadora
Distrito Senatorial de Carolina

Debe constituir motivo de satisfacción el que la mayoría de las agencias del gobierno respondieran a la carta rechazando la solicitud requerida por la misma.

A continuación la respuesta del Hon. Héctor Rivera Cruz, Secretario de Justicia fechada el 19 de julio de 1987 a la carta de la Senadora Elsie Calderón.

Estimada Senadora:

Hago referencia a su comunicación fechada 18 de junio de 1987 y recibida en nuestras oficinas el día 24, donde me solicita una relación de los nombres, dirección residencial y apartado de los empleados del Departamento de Justicia que viven en el Distrito Senatorial de Carolina.

Señala usted que en ocasiones se han querellado los presidentes de barrios de su distrito (asumo que del Partido Popular Democrático), de que se nombran personas y no se les consulta a ellos. Así también, sugiere que a toda persona que solicite trabajo en esta Agencia y que sea recomendada por los legisladores y líderes de barrios, pasen por sus oficinas a buscar las cartas de recomendación. También señala en su comunicación, que líderes del distrito le informan que se han hecho nombramientos de personas que no son del Partido, lo cual usted describe como situación desesperante para ellos. Termina usted su comunicación pidiendo la ayuda para enderezar el distrito que usted representa para que haya un "resonante triunfo en el 1988".

He dado lectura a la comunicación que me envía, de forma detenida y realmente me sorprende y preocupa los planteamientos que usted hace en la misma. Debo dejar claro que no solamente el Señor Gobernador, sino todo el pueblo de Puerto Rico, conoce mi posición como defensor de la política pública del Señor Gobernador y del programa que defendió como candidato a gobernador en las pasadas elecciones por el Partido Popular y que le mereció el triunfo.

Tampoco debe quedar duda de mi posición como creyente en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico y como miembro del Partido Popular que preside nuestro Señor Gobernador.

Sin embargo, debo señalarle que todas y cada una de las decisiones que yo tomo en el Departamento de Justicia en el reclutamiento, retención y ascenso de personas para laborar en el Departamento de Justicia, se hacen siempre dentro del marco de la ley y los reglamentos que aplican en los asuntos de personal.

El Departamento de Justicia actualmente es un administrador individual bajo la Ley de Personal y es la institución gubernamental del poder ejecutivo llamada a velar para que se cumplan las leyes y los reglamentos de Puerto Rico y, obviamente, tiene que ser el ejemplo, observando estrictamente el cumplimiento de las normas legales y constitucionales aplicables.

Estoy seguro que las personas que se refieran para trabajo a este Departamento serán evaluadas y atendidas con la mayor consideración y respeto, pero definitivamente tiene que cumplir los candidatos con los criterios legales y reglamentarios que aplican para determinada posición. También se le considera y evalúa a la luz de otras personas de la comunidad puertorriqueña que solicitan y que cumplen con los requisitos, los que se puedan discriminar por razones políticas o de otra índole.

Deseo informarle que el Departamento de Justicia, así como cualquier otro Departamento o Agencia Gubernamental del Estado Libre Asociado de Puerto Rico no puede acceder a su solicitud, pues las leyes y la Constitución de Puerto Rico y de los Estados Unidos garantizan que no se discrimine contra ningún ciudadano por razón de ideas o creencias políticas, así también como por razón de sexo, edad o religión. Como cuestión de hecho, aquellos funcionarios públicos que utilicen criterios políticos para seleccionar, reclutar, ascender o retener empleados en perjuicio de los demás, pueden ser responsables de posibles violaciones a leyes locales y federales.

Estimo necesario que, tanto usted como los líderes del distrito que usted representa, entiendan los aspectos antes señalados.

En lo que a mi respecta, estoy totalmente convencido que la labor gubernamental que ha venido desarrollando y llevando a cabo la administración del Señor Gobernador, con la decidida colaboración y ayuda del Senado, la Cámara, los Alcaldes, los Jefes de las Agencias, serán la mejor garantía para que el pueblo vuelva a confiar y a depositar su fe y sus votos en el 1988 para reelegir nuevamente a nuestro Gobernador y a sus colaboradores".

Este tipo de comunicación debe rechazarse pues puede influenciar en algunos funcionarios públicos. Para evitar el mero riesgo de tal influencia es deseable y necesario que el liderato político se abstenga de formular tales recomendaciones.

5. El Uso de los Traslados como Fuente de Discrimen

La Ley de Personal dispone que los traslados no podrán ser utilizados como medida disciplinaria ni podrán hacerse arbitrariamente. Los traslados proceden sólo a solicitud del empleado o cuando respondan a necesidades del servicio según se establezca mediante reglamento. En estos casos el traslado no puede resultar oneroso para el empleado.(28) Sin embargo, la ley exime específicamente de esta prohibición a las agencias

28. 3 LPRA Sec. 1334 (5).

que utilizan el sistema de rango para clasificar a sus miembros.(29)

Hubo deponentes que declararon que el proceso de traslados ha sido utilizado para hostigar políticamente al personal disidente. (30)

Ejemplo de esa aseveración es lo siguiente:

La empleada que ocupa el puesto de Encargada de Contabilidad en el Municipio fue trasladada a una dependencia municipal a realizar tareas propias de un Auxiliar de Contabilidad. La empleada alegó discrimen político como motivo para el traslado y menoscabo de funciones. La Administración Municipal invocó necesidades del servicio. (31) De la prueba desfilada en el caso de se desprende que el Alcalde le manifestó a la empleada que de haber sido afiliada a su partido (al del Alcalde), la hubiese nombrado Directora de Finanzas". (32)

29. Torres Arzola v Policía, 117 DPR 204, (1986).

30. Ponencia del Profesor Rubén Morales en las Vistas Públicas de la Comisión de Derechos Civiles el 2 de octubre de 1990 y de Abdón Marrero Otero.

31. Sobre la utilización de la frase "necesidades del servicio" para validar traslados improcedentes refiérase a lo señalado por la Hon. Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal en Arroyo Crespo y Otros v Departamento de Hacienda, Caso Núm. 77-263; 77-316 (78 JASAP 438). En dicho caso la Junta señaló específicamente: "Dada la penosa realidad que el estribillo 'por necesidades del servicio' todo lo resuelve para determinados funcionarios públicos, queremos dejar claro que la utilización de esa frase nada justifica si la misma no está acompañada de razones lógicas, válidas y suficientes que estén contenidas dentro del marco que establece la Sec. 8.2 del Reglamento del Personal: Areas Esenciales al Principio de Mérito. La época en que dicha sola frase todo lo resolvía en el servicio público es historia antigua y desacreditada, debido a que los traslados 'por el bien del servicio público' pueden ser un medio velado y, por ende, eficaz para dar al traste con el sistema de mérito que a toda costa debe ser preservado por el bien de nuestro país. (Subrayado nuestro)

32. Rosa Nilda Aponte Maldonado v Municipio de Aguas Buenas T-89-11-674, 2 de mayo de 1991.

En las agencias grandes como Servicios Sociales y Educación los traslados son otorgados utilizando normas que no son uniformes, lo que puede propiciar el discrimen político. Uno de los deponentes aseguró que se le denegó un traslado sólo porque no pertenecía al partido del poder. (33)

6. El Despojo de Funciones

El despojo de funciones es otra fuente de discrimen político en el empleo público. La práctica surge cuando la administración pública desea remover algún empleado, pero no tiene motivos para despedirlo.

En uno de los casos resueltos por JASAP analizados por nosotros la apelante fue despojada de sus funciones de Auxiliar de Contabilidad IV y continuó devengando su sueldo "sin hacer nada". Tal acción resulta en un mal uso de talento y recursos, a la vez constituye un acto contrario a la Ley de Personal y al Principio de Mérito. (34)

7. El Hostigamiento Político en el Ambiente de Trabajo Público

El hostigamiento político define aquella conducta donde mediante palabras, gestos o actuaciones se tiende a molestar e incomodar a otra persona que no pertenece a su misma ideología política. Es una manifestación mediante el uso de "epítetos despectivos" 35 tales como: " pitiyanqui"

33. Ponencia del Profesor Rubén Morales ante la Comisión de Derechos Civiles el 2 de octubre de 1991.

34. Sonia Ivette Berríos Rivera v Municipio de Humacao Q-88-10-671, 19 de junio de 1989.

35. Estos epítetos despectivos son llamados por los sociólogos atnofaulismos al referirse a las diferentes etnias en la sociedad. Vea a Richard T. Shaefer: Racial & Ethnic Groups, Harper Collins Publishers, Illinois (1990).

"vende patria", "melones" "muñocistas", "caballo", "pancista", "come fuego" y "comunista". (36) Estos epítetos desalientan la armonía y eficiencia en el trabajo, son contrarios al principios de mérito en el servicio público.

La Ley de Personal establece, entre sus objetivos, alcanzar los más altos niveles de excelencia y productividad en el servicio público. Por ello afirma que se debe "mantener un clima de armonía y satisfacción en el trabajo, que redunde en un grado de motivación y espíritu de servicio entre los empleados". (37)

Recibimos evidencia de que algunas agencias mantienen comisarios políticos cuyo único propósito es velar por que los empleados, y en particular los supervisores, sean fieles a las ideologías del partido dominante. Como en muchas ocasiones los empleados de ideología diferente tienen permanencia o derecho a ella, se comienza a gestar en las oficinas un ambiente de trabajo hostil encaminado a que la persona abandone su trabajo.

El caso de William Vázquez es ilustrador:

"Para el 7 de agosto de 1972 el Sr. Vázquez... era el supervisor del personal de seguridad del Departamento de Obras Públicas Municipal, y en tales funciones supervisaba un número de empleados, que, dependiendo de las versiones de los diferentes testigos, podría oscilar entre 30 y 60. En esa fecha, cuando el Sr. Vázquez se presentó a su oficina encontró que su escritorio estaba fuera de la oficina, y que en la oficina se encontraba un señor de apellido del Olmo quien se identificó como el nuevo supervisor de seguridad, y por lo tanto jefe del Sr. Vázquez. El Sr. Vázquez procedió a sentarse en su escritorio en el sitio en que lo encontró...

36. Aunque existe un reducido número de seguidores del Partido Comunista en Puerto Rico, el independentismo y el liberalismo político son calificados como comunista a manera de insulto por los sectores de derecha.

37. Sec. 2.2 Inciso Dos de la Ley de Personal del 14 de octubre de 1975.

El día siguiente cuando el Sr. Vázquez llegó a su trabajo nuevamente encontró su escritorio fuera de una oficina". (38) (Subrayado Nuestro)

Aunque no podemos cuestionar la facultad que posee una agencia para nombrar personal de supervisión, hiere la sensibilidad de cualquier ser humano la forma que se escogió para hacerle llegar la decisión.

Debemos presumir que el caso William Vázquez no es único. Son muchos los empleados públicos que, víctimas del discrimen político, llegan un día a su empleo para enterarse que su escritorio ha sido removido o que ha sido relevado de sus funciones. Si el empleado, herido en su dignidad como ser humano, no renuncia porque necesita el empleo se enfrentará a largos días donde sencillamente no se le asignará trabajo alguno. Si protesta con vehemencia por la situación es muy probable que su protesta sea vista como un acto de insubordinación y se le radiquen cargos para ser despedido.

Estas prácticas se han catalogado como despidos tácitos ("constructive discharges") porque el incumbente se ve forzado a renunciar o a desobeder una orden o reglamento administrativo que podría dar paso a un despido. (39) El Tribunal Supremo de Puerto Rico ha manifestado que los actos voluntarios e injustificados de un patrono encaminados

38. William Vázquez Tollens v Municipio de San Juan, Civil No. 78-3265, Tribunal Superior de Puerto Rico, Sala de San Juan.

39. La doctrina del "constructive discharge" se desarrolló para evitar que los patronos evadieran la Sec. 8 (a) (3) de la "National Labor Relations Act", 29 U.S.C. Sec. 158, (que prohíbe el discrimen contra miembros de un sindicato) al hacer las condiciones del trabajo tan onerosas e intolerables que el empleado era forzado a renunciar. Por extensión la doctrina fue aplicada a casos que surgen bajo el Título VII de la Ley de Derechos Civiles Federal de 1964, 42 U.S.C. Sec. 2000e-17. Vea a Jacobs v Martin Sweets, 550 F. 2d 364, 369-70, Certiorari Denegado ante el Supremo Federal 431 U.S. 917 (1977). Citado en "First Amendment Limitations on Patronage Employment Practices" University of Chicago Law Review, Vol 49, No. 1 (1982): 1991.

a obligar a un empleado a dejar su cargo, constituyen un despido porque la única alternativa razonable que le queda al empleado es la de abandonar su cargo. (40a) El Tribunal de Apelaciones del Cuarto Circuito declaró inconstitucional el despido táctico basado en criterios políticos. (40b) Esta visión fue confirmada por el Tribunal Supremo Federal. (41)

Este método se utiliza para eliminar empleados sin tener que despedirlos de forma oficial. La inconstitucionalidad de la actuación se enfrenta a la originalidad de los administradores que encuentran nuevas formas de hacerle la vida imposible a los empleados que ostentan ideas políticas contrarias a la administración.

8. El Obligar a Empleados Públicos a Hacer Campaña, dar Donativos y Hacer Colectas Políticas en su Lugar de Trabajo

La Ley Electoral dispone que:

"será ilegal que cualquier persona solicite directa o indirectamente de un funcionario o empleado público contribución alguna para fines políticos, salvo que la solicitud de fondos para fines políticos sea por correo, o por medio de anuncios en periódicos, programas de radioemisión, televisión y cartelones. Si estas promociones no se fijan en edificios del gobierno y sus instrumentalidades, municipios, corporaciones públicas y sus corporaciones subsidiarias u otros sitios donde habitualmente se llevan a cabo actividades del ELA, no se considerará una violación". (42)

La violación a la disposición anterior constituye un delito grave que incapacita al infractor a ser candidato, ocupar un puesto público en Puerto Rico y votar en las elecciones. (43) Esto, unido a la prohibición de utilizar posi-

40a. Vélez de Reilova v Ramírez Palmer 94 DPR 175.

40b. DeLong v United States 621 F. 2d 618 (Fourth Circuit 1980).

41. Ruttan v Republican Party 111 L. Ed. 2d 52 (1991).

42. 16 LPR Sec. 607 (e).

43. Idem.

ciones oficiales para fines políticos partidistas, (44) tienen el propósito de sacar la política del ambiente de trabajo público.

Podrían darse varias razones para justificar las prohibiciones de coaccionar empleados públicos a hacer contribuciones monetarias o participar en las campañas. Una resulta obvia: estas actividades afectan directamente los resultados electorales. Tales acciones son contrarias a la libertad de asociación y una coacción a la prerrogativa electoral que garantiza nuestra Constitución.

Varios estudios empíricos en los Estados Unidos demuestran que existe una relación entre el dinero que se gasta en una campaña electoral y las posibilidades de triunfo de un candidato. Estas prácticas son una burla al principio de mérito y a las leyes que prohíben el discrimen por ideas políticas.

Recibimos testimonios que nos indican que, cuando están llevando a cabo actividades políticas, se les requiere a varios oficiales del orden público que acudan como voluntarios a las actividades. Esto es particularmente cierto en las llamadas "caminatas por los barrios" (45) y los mítines.

Los oficiales, algunos uniformados y otros no, son coaccionados a formar parte de la comitiva del candidato. Por esta labor reciben pago por los municipios o la policía. La voluntariedad es inexistente ante el temor de algunos oficiales de estar en "listas negras".

Aunque no ponemos en duda el legítimo derecho de la policía de garantizar la seguridad de los candidatos que realizan las caminatas y mítines, la asignación de oficiales es

44. 3 LPRC Sec. 1371.

45. Ponencia del Sr. Zacarías Pérez Rosario ante la Comisión de Derechos Civiles, Vistas Públicas del 2 de octubre de 1990.

arbitraria. La cantidad de oficiales asignados no guarda proporción con la naturaleza de la actividad y sí con las simpatías del grupo político dominante. En ocasiones se utiliza un número exagerado de agentes del orden público para intimidar a los asistentes. (46)

9. El Infiltrar Organizaciones Políticas y Laborales con Agentes Encubiertos y Hacer Listados de Personas por sus Ideologías Políticas

En nuestro informe anterior (47) discutimos el origen y la mecánica de la práctica policíaca de confeccionar y mantener expedientes de ciudadanos por razón de su ideología política. Esta práctica, completamente extraña a un sistema de gobierno democrático, fue declarada inconstitucional en el caso de Noriega v Hernández Colón. (48) Allí el tribunal expresó que:

"la práctica de levantar expedientes, carpetas, listas, ficheros, etc... de personas, agrupaciones y organizaciones única y exclusivamente por motivo de las creencias políticas e ideológicas de éstos, sin que se tenga prueba real que vincule a esas personas con la comisión o intento de un delito, es ilegal e inconstitucional por infringir los derechos de libertad, de palabra, de asociación e intimidad y por ser contrario a la dignidad del ser humano". (49)

La Comisión de Derechos Civiles formuló varias recomendaciones entre las que incluyó un proyecto de ley que declara delito la práctica de vigilar, investigar y fichar ciudadanos y de confeccionar listados o expedientes con el

46. Discrimen y Persecución por Razones Políticas: La práctica Gubernamental de Mantener listas, ficheros y expedientes de ciudadanos por razón de su ideología política (1989-CDC-028).

47. Esta práctica fue común contra el independentismo hasta una época reciente. Vea el Informe de la Comisión de Derechos Civiles sobre la práctica de establecer listas... (SUPRA).

48. 88 JTS 141.

49. Ibid, p. 144

único criterio la ideología política de la persona. Dicho proyecto de ley fue radicado en el Senado (50) y aprobado (con enmiendas) por dicho Cuerpo. Desde 1989 pasó a la Cámara de Representantes sin que se tomara acción respecto al mismo. Por lo que todavía no se ha declarado delito el que una persona particular utilice un listado por ideas políticas con propósitos discriminatorios. (51)

La prohibición de mantener y recopilar información sobre personas y agrupaciones solamente por sus creencias políticas, (52) ha sido aplicada tan sólo en las agencias encargadas de velar por la seguridad pública en el Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Los listados políticos, para otorgar favores, siguen siendo la orden del día en muchas agencias gubernamentales.

Estas prácticas fomentan un clima de intolerancia política, interrumpen la libre divulgación de ideas y son incompatibles con lo que se espera del servicio público.

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico garantiza a los trabajadores una serie de derechos, entre los que destacan: el derecho a organizarse y a negociar colectivamente, el derecho a la huelga, a establecer piquetes y a llevar a cabo otras actividades concertadas legales. (53) Aunque estos derechos se extienden tan sólo a agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionan como empresas o negocios privados, (54) ellos constituyen un por ciento considerable de los empleados públicos en Puerto Rico.

50. Proyecto del Senado 249 de 1989.

51. El Artículo 154 del Código Penal de 1974, la Ley No. 382 de mayo 11 de 1950 y la Ley No. 100 del 30 de junio de 1959 son de aplicabilidad a personas particulares y prohíben ciertas formas de discrimen político. No obstante, el recopilar información y el hacer listados no está prohibido.

52. Noriega v Hernández Colón, SUPRA.

53. Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Art. II, Sec. 16, 17 y 18.

54. Según se ha interpretado en AAA v Unión de Empleados AAA 105 DPR 437 (1976).

Tanto el Comité de Organizaciones Obreras como el Instituto Puertorriqueño de Derechos Civiles denunciaron ante esta Comisión la práctica de infiltración policíaca dentro de organizaciones obreras. (55) La desaparecida División de Inteligencia de la Policía tenía un listado de "uniones controladas por elementos subversivos" (entiéndase independentistas).

Los métodos policíacos contra estas agrupaciones incluyen, según señaló el Comité de Organizaciones Sindicales, la fabricación de casos contra dirigentes obreros, la comisión de actos de sabotaje por agentes infiltrados que luego son atribuidos a los sindicatos y la presencia de agentes encubiertos y provocadores en actividades sindicales.

Al establecer un vínculo entre el sector sindical que se investiga y una ideología política, el Estado comete un acto de discrimen político que afecta directamente a los empleados públicos adscritos a estas organizaciones. Esta práctica es contraria a nuestra constitución y al principio de un ambiente saludable de trabajo en el empleo público.

55. Ponencias del Lcdo. José A. Lugo en representación del IPDC y Mario Roche en representación del COS. El Comité de Organizaciones Sindicales agrupa varios sectores del sindicalismo entre los que se encuentran uniones del sector gubernamental (como la UTIER) y las Uniones Bonafides de Empleados Públicos junto a Sindicatos del Sector Privado.

CAPITULO II

EL COSTO DEL DISCRIMEN

La práctica del discrimen político en el empleo público incide negativamente sobre la convivencia política y la vida democrática de nuestra sociedad. El discrimen político violenta las garantías constitucionales que protegen la libertad de asociación, la libertad de expresión, el respeto a la dignidad del ser humano, la prohibición de discrimen por ideas políticas y la coacción en el ejercicio de la prerrogativa.(56)

El prejuicio político unido al discrimen, (57) ocasiona una serie de problemas funcionales en nuestra sociedad. Estos problemas representan un costo enorme para todos los puertorriqueños. (58) Veamos cuáles son los de mayor significado:

Primero: El no utilizar la totalidad de los recursos humanos disponibles en el mercado de empleos limita las probabilidades de eficiencia.

El primer efecto del discrimen político es privar al servicio público y al pueblo de Puerto Rico del talento de

56. Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Artículo II, Secciones 1, 2, 4, 6, 7 y 19.

57. El prejuicio y el discrimen político son dos temas íntimamente relacionados, pero no equivalentes. Por prejuicio entendemos el poseer una actitud negativa hacia la totalidad de un grupo, mientras que el discrimen es la acción de excluir a la totalidad de un grupo de ciertos derechos, oportunidades y pensamientos; el discrimen comprende acciones específicas.

58. Para un análisis similar del problema aplicado a minorías étnicas, vea a Arnol Rose, The Rose of Prejudice, Paris: UNESCO (1951).

puertorriqueños que puedan aportar al mejoramiento del servicio público.

Consecuentemente el discrimen político tiene también el efecto de desalentar el interés de candidatos potenciales de incorporarse al servicio público, pues una vez tengan políticas contrarias al partido de gobierno entenderán que no tienen cabida en el sector público.

El discrimen político limita la búsqueda de liderazgo y talento al grupo político dominante. Ello es perjudicial puesto que todo patrono pierde, al no contratar la persona que está más capacitada para el trabajo. Como resultado el discrimen en el empleo limita la posibilidad de eficiencia gubernamental.

Segundo: El grupo político emplea tiempo y dinero del pueblo para mantener el status de subordinación de los grupos políticos marginados.

La estructura gubernamental invierte una gran cantidad de tiempo en defender las barreras que evitan la participación plena de las minorías políticas. Ante la prohibición del discrimen político, los foros judiciales y administrativos se encuentran con la pesada carga de atender una enorme cantidad de reclamo (por discrimen político) de personas que buscan establecer cierta medida de igualdad en el servicio público. Estos procesos representan una enorme sangría de dinero y tiempo. Al respecto concluye nuestro más Alto Tribunal:

"En última instancia, el verdadero perjudicado por las eactuaciones ilegales de discrimen político es la ciudadanía en general, independiente de su credo político, pues el cumplimiento de estas sentencias produce erosión y desvío sustancial de fondos públicos en detrimento de los servicios esenciales" (59)

59. Olivieri Morales v Pierluissi, 113 DPR 790, 792 (1983).

Tercero: El discrimen político existe dentro de un esquema autoritario de gobierno donde se castiga la disidencia. La democracia es incompatible con el autoritarismo.

En Puerto Rico son muy marcadas las actitudes de autoritarismo, en el sentido de que deben obedecerse fielmente a las personas investidas de autoridad, por el hecho de su superioridad jerarquía, independientemente de la legalidad o razonabilidad de sus actuaciones. (60) Aunque la tendencia ha disminuído en los últimos años, como lo demuestra la Tabla III, todavía los puertorriqueños se muestran agresivos contra personas que no se ajustan a los patrones de valores tradicionales.

Al analizar los problemas y el costo del discrimen político en el empleo público, no podemos olvidar que quienes sufren de trato desigual, son seres humanos a quienes se ha agraviado y dañado. Tales daños no pueden ser evaluados en términos de dólares y centavos exclusivamente. Además, el ordenamiento jurídico actual dificulta el resarcimiento en daños por sufrimiento y angustias mentales.

Los daños emocionales que sufre la víctima de discrimen político en el empleo público no son recobrables bajo las disposiciones de la Ley de Personal en el Servicio Público. (61) En estos casos la indemnización se limita a los ingresos dejados de percibir más los intereses que ese dinero generó. Otras disposiciones legales que prohíben el discrimen político en el empleo, como las leyes 382 del 11 de marzo de 1950 (29 LPRA Sec. 136 et seq) y 100 del 30 de junio de 1959 (29 LPRA Sec. 146 et seq), no son de aplicación a las agencias gubernamentales, aunque por excepción, se extiende la protección a los empleados públicos de las agencias o instrumentalidades gubernamentales que operan como nego-

60. Estudio del Comité del Gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles en Puerto Rico (1959-CDC-001).

61. Municipio de Coamo v Tribunal 99 DPR 932 (1971) Estrella v Municipio de Luquillo 113 DPR 617 (1982).

cios o empresas privadas. (62) Tan sólo el artículo 1802 del Código Civil de Puerto Rico (31 LPRA Sec. 5141) podría ser utilizado para recobrar daños emocionales. (63)

Aunque el Tribunal Supremo de Puerto Rico nunca se ha expresado sobre la procedencia jurídica de los daños por sufrimientos y angustias mentales como consecuencia de un despido por discrimen político, (64) la responsabilidad civil derivada de actuaciones culposas o negligentes se rige por el Artículo 1802 del Código Civil. (65) Ello incluye el resarcimiento en daños por sufrimientos y angustias mentales (66) y por violaciones a derechos constitucionales. (67) En estos casos se debe alegar, de forma específica: el daño que sufrió; la relación causal entre el demandado y el daño; que medió culpa o negligencia; y que el daño es recobable.

No obstante, los funcionarios ejecutivos gozan de una inmunidad limitada ("Qualified Immunity") que los protege de responsabilidad civil por daños, a menos que se demuestre el que su conducta fue irrazonable. (68) A estos fines el Supremo Federal estableció que los funcionarios del gabinete poseen:

"an entitlement not to stand trial or face the other burdens of litigation, conditioned on the resolution of the essentially legal question whether the conduct of which plaintiff complains violated clearly established

62. Manuel Cardona Zayas v Departamento de Recreación, 91 JTS 96 (1991).

63. La Ley Federal de Derechos Civiles, 42 U.S.C.A. Sec. 1983, permite recobrar daños punitivos en casos de discrimen político.

64. Rodríguez v Padilla, 90 JTS 23 (1990).

65. Valle v American International Insurance Co., 108 DPR 692 (1979).

66. Acosta y Rodas, Inc. v PRAICO, 112 DPR 583 (1982).

67. Olmo v Young and Rubicam, 110 DPR 740 (1981) y Soto v Chardón 514 F. Supp. 339.

68. Wood v Strickland, 420 U.S. 308 (1975); Harlow v Fitzgerald, 457 U.S. 800 (1982) y Krohn v United States, 742 F2d 24 (1st Cir. 1984).

law. The entitlement is an immunity form suit rather than a mere defense of liability; and like on absolute immunity, it is effectively lost if a case is erroneously permitted to go to trial" (69) (Enfasis del Tribunal)

Ante esta decisión no es exagerado decir que las víctimas de discrimen político jamás podrán ser compensadas adecuadamente por los daños que sufren como consecuencia del discrimen.

A. Costo de la Litigación por Discrimen

Como parte de la investigación que realizó la Comisión de Derechos Civiles sobre el discrimen político en el empleo público, se preparó un formulario que fue distribuido entre 66 agencias gubernamentales y los 78 municipios de Puerto Rico.(70) El formulario requería que las agencias o municipios nos informaran si habían sido objeto de demandas civiles por discrimen político con posterioridad a la aprobación e implantación de la actual Ley de Personal.

Muchos municipios alegaron que no tenían la documentación de administraciones anteriores y por ello se limitaron a dar información sobre el pasado cuatrienio. Otras agencias nos refirieron al Departamento de Justicia por ser ese Departamento el que asumió la representación legal de las agencias. Cabe señalar, que muchos pleitos se encuentran sin resolver al momento de redactar este informe. No obstante lo anterior, la información obtenida es sumamente reveladora.

Tras la victoria del Partido Popular Democrático en 1984 se produjo una avalancha de alegaciones de discrimen político en el empleo público. Cinco años después, un 70% de las agencias del gobierno central habían sido demandadas

69. Mitchell v Forsyth, 472 U.S. 511, 526 (1985).

70. Dos agencias (Administración de Fomento y la Defensa Civil) junto a doce municipios no contestaron el cuestionario. La información referente a estas agencias fue conseguida de forma alterna.

por discrimen político (Véase Tabala IV). Aunque los números disponibles no son exactos, la muestra obtenida refleja el alto costo del discrimen político en el empleo público.

La experiencia en los municipios es más variada. El continuismo de algunas administraciones municipales (71) contrasta marcadamente con los triunfos alternos (PNP-PPD) de municipios como Carolina y Trujillo Alto. La información obtenida refleja que el 55% de los municipios estudiados han sido demandados por discrimen político en los años cubiertos por este informe (Vea Tabla V).

En los años de 1984 a 1990 se radicó un promedio anual de 547 demandas de empleados públicos alegando discrimen político. Ello, como es obvio, no representa la totalidad de las víctimas del discrimen político, ya que muchos ex-aspirantes a empleo y funcionarios público carecen de los medios necesarios o están renuentes a reclamar sus funciones y derechos por la vía judicial.

Durante los años para los cuales se obtuvo información se resolvieron alrededor de 508 casos (83 por año) a un costo total para el erario de más de \$31,000,000.00. Esa partida no incluye las costas y honorarios de abogado, tampoco incluye las aportaciones gubernamentales a los sistemas de retiro y Seguro Social que proceden cuando hay que restituir empleados. Tampoco incluye el costo de la litigación por el Gobierno. Si proyectamos estos datos a todas las agencias gubernamentales y los municipios, la cantidad podría ascender a más de \$100,000,000.00 en cinco años.

Por último, debemos mencionar que las reclamaciones monetarias constituyen una amenaza real para la estabilidad

71. El ejemplo de Mayagüez es ilustrador puesto que allí desde la década del cuarenta el Partido Popular ha dominado los comicios. Guaynabo y Cataño han sido dominados por el PNP desde 1968.

fiscal de nuestro gobierno. Todavía es reciente la experiencia del ex-alcalde de Moca, arrestado por desacato al Tribunal por no tener fondos para pagar y restituir los empleados cesanteados por discrimen político.

Ante esta realidad fiscal de los costos del discrimen político en el empleo público, surge la necesidad inaplazable de tomar medidas para eliminar esta práctica de pobre administración pública que tanto ha afectado a los servidores públicos en Puerto Rico, al servicio público y a todos los ciudadanos.

B. El Discrimen Político en el Empleo Público como Violencia Institucional (72)

Sánchez Vázquez (73) indica que la violencia se instala en la sociedad al servicio de determinadas clases o sectores sociales, que toda violencia suscita siempre una actividad opuesta y que una violencia responde a otra. Por violencia se entiende la aplicación de diferentes formas de coerción. (74)

La violencia no sólo existe en la acción, sino que se organiza y estructura como concepción dispuesta a convertirse en acto violento. La violencia organizada, dispuesta a realizarse en cuanto lo exijan los intereses de los sectores sociales a cuyo servicio está, es una de las razones de ser de la existencia del Estado. Esta se expresa como violencia activa cuando así se exija dado su carácter de órgano de dominación, como por ejemplo la agresión de la Policía, las tácticas de terror físicas o psicológicas, y la persecución por

72. Esta parte del Informe está tomada en medida sustancial de la ponencia, *La Construcción de la Violencia en una Sociedad en Crisis*, presentada por la Profesora Mayra Muñoz Vázquez en el Recinto Universitario de Cayey de la Universidad de Puerto Rico el 5 de marzo de 1988.

73. Sánchez Vázquez, Adolfo: *Filosofía de la Práxis*, México: Editorial Grijaldo, p. 4270454, (1980).

74. La violencia se expresa por la fuerza física o por medio de tácticas psicológicas.

razones políticas; o violencia en potencia cuando el Estado puede asegurarse esta dominación o el asentimiento a los intereses de la clase dominante o de un sector de esta clase por otras vías no coercitivas.

La violencia organizada irrevocablemente deja huellas en la subjetividad de aquéllos que la sufren, además de impactarlos negativamente en el ámbito de su vida cotidiana. Dos de estos efectos cobran mayor importancia por sus implicaciones personales y políticas. Primero, los efectos nocivos sobre la persona son enormes e incluyen el suscitar emociones tales como angustia, dolor, temor, la posibilidad de enfermar, privaciones económicas y otras. Segundo, la violencia implica la acción de reprimir o de someter; sometimiento que a largo plazo se inscribe en los sentimientos y formas de pensar y actuar de las personas.

El discrimen político en el empleo público es sin lugar a dudas un tipo de violencia, aún cuando las decisiones de los tribunales no nos muestran el cuadro de violencia y crueldad y las consecuencias de desastre que conlleva el despido para la vida de los empleados y para sus familiares. Las decisiones de la Junta de Apelaciones del Sistema de Personal que es el foro apelativo creado por la Ley de Personal en el Servicio público no reconoce los daños emocionales y sufrimientos morales que sufren estas personas.

"Es natural y hasta admisible que la condición emocional que hoy sufre la apelante, percibida por el Oficial Examinador, sea consecuencia lógica de las tensiones y problemas ocasionados por las prácticas ilícitas de las que ha sido objeto. Todo ello en menoscabo al principio de mérito instituido por la Ley de Personal". (75)

Se trata aquí de una segunda apelación, cuyos hechos se remontan a 1985, en el caso de una empleada municipal

75. *Teresa de Jesús González v Municipio de Toa Baja*, JASAP CL 87-08-125, 15 noviembre de 1988.

despojada de sus tareas y privada del equipo, material y suministros necesarios para realizar sus funciones como Coordinadora de Asuntos Escolares.

En los casos de despidos políticos, la violencia además puede actuar como represión sobre la conciencia y el inconsciente de todos los que saben reconocer la posibilidad real de su propio despido si no se someten a lo dictado por aquéllos que sustentan el poder.

Lenk (76) ofrece unos señalamientos que concuerdan con este análisis. Para comprender los efectos de la represión en la conciencia y en el inconsciente debemos comenzar con el ejemplo de la violencia física directa. El mero recurrir a la coacción externa puede obtener de los sectores vulnerables una sumisión incondicional, únicamente cuando los instrumentos destinados a imponer la voluntad dominadora están presentes en todos los lugares donde los sometidos procuran defenderse contra la reasignación que se les exige, o bien donde el temor a las sanciones garantiza la obediencia. Con ese temor, la coacción social se interioriza en el individuo. Hasta cierto punto sustituye a los instrumentos de violencia directa, por cuanto la mera representación del castigo posible obtiene de las personas que experimentan ese temor los mismos efectos que el empleo de la violencia.

El recuerdo de las penalidades padecidas o el temor a otras futuras, regula el pensamiento y la acción de los seres humanos; máxime cuando la instancia que impone aquélla no aparece meramente como una autoridad limitada en su poderío y alcance, sino como una todopoderosa a la cual no puede disputársele sus acciones. Si los sectores dominantes logran con la ayuda de sus ideólogos, arraigar en los sometidos la creencia de que sus acciones tienen una justificación,

76. Lenk, Kurt: El Concepto de Ideología, Buenos Aires: Amorrortu, 1971.

pasará por natural y correcto. Ahora, asidos a la justificación, los sujetos cumplen sus deberes por lo que parece ser su libre voluntad, puesto que las justificaciones del poder están arraigadas en su conciencia.

Lo que el mero empleo de la violencia no conseguía, lo logran los ideólogos: imponer la voluntad de dominación de la autoridad hasta los últimos rincones del ama humana. La coacción interiorizada presta a aquéllos la apariencia de la libertad, pues por defender su ego, a los sometidos les es difícil recordar el origen de su mundo de creencias. La aceptación de su "destino" provista así de justificación, aparece en definitiva como el resultado de una libre decisión de la voluntad. El psicoanálisis ha vuelto comprensibles, por primera vez, algunos de estos mecanismos anímicos.

En síntesis, Lenk describe el proceso mediante el cual la represión que en primer instante es reconocida por la persona a quien se intenta coaccionar, a través del mecanismo que anticipa esa violencia, sumado a las racionalizaciones que ofrece el sistema (religiosas, u otras) como: "para qué molestarme si esto no hay quien lo cambie", "no vale la pena", "la política es sucia y yo no me voy a meter". Así se obtiene de aquéllos hacia quien se dirige la represión o a quienes está dirigida en potencia, una especie de sumisión con consentimiento.

Un ejemplo inicial del efecto del despido en la conciencia lo podemos ilustrar en las siguientes expresiones de personas víctimas del discrimen en el empleo público.

(Antes del despido)

"Yo estuve bien envuelto en el Partido, me metí en invasiones de terrenos para hacer política allí. Me trepaba en la tribuna a hablar. En el Partido, después que hubiera que hacer algo allí estaba yo presente".

(Luego del despido)

"En cuatro años que estuve en casa no fui a votar, ni me inscribí. Es como si le hubiera cogido miedo a que me vieran. Para estas elecciones empecé a hablar y trabajé en el Partido con menos frecuencia".

"Los vecinos me decían: si fueras PNP yo te conseguía trabajo y hacías el ingreso al PNP en público".

"Mi esposo es tan poquito y en política no se mete. El me decía: recuerda lo que te pasó... Me entraban deseos de seguir con la gente y gritar, pero él me decía estate tranquila aquí. Mi inactividad duró dos años".

"Me retiré de la política, no fui más a los mítines ni me inmiscuí más en lo político... Me desvié en las actividades religiosas para poder ayudar a mis semejantes". (77)

Pero la violencia que se le hace a las personas queda en el inconsciente como un elemento de subversión. La violencia del sistema por su efecto de represión de las necesidades y el sufrimiento que produce se puede convertir en actos de autoviolencia (suicidio, etc.) locura o violencia en contra de otros que le rodean. También puede transformarse en práctica que mediante la acción organizada sea dirigida contra una violencia particular de clase o de un sector social y pueda hacer posible el paso efectivo a un estado no violento donde la praxis social tendrá una dimensión verdaderamente humana.

En resumen el discrimen en el empleo público constituye una violencia institucionalizada que no sólo daña a quienes la experimentan directamente sino que se apodera y reprime a todos lo que reconocen la posibilidad de su propia represión al no someterse a lo dictado por aquellos que sustentan el poder.

77. Narración de entrevistas realizadas por la profesora Mayra Muñoz Vázquez para su ponencia "La Construcción de la Violencia en una Sociedad en Crisis".

CAPITULO III

ORIGEN Y DESARROLLO DEL DISCRIMEN POLITICO EN EL EMPLEO PUBLICO

Para entender mejor el problema del "Discrimen Político en el Empleo Público", examinemos sus antecedentes y desarrollo en los Estados Unidos de América y Puerto Rico.

Estados Unidos

El patronazgo político tuvo un importante papel en el desarrollo de los partidos políticos en Inglaterra. En este sistema de sufragio restringido, los ministros ingleses se aseguraban sólidas mayorías comprando los votos y/o las conciencias de los diputados. (78) El procedimiento era sencillo: Existía en el Parlamento una taquilla donde los parlamentaristas iban a cobrar el precio de su voto en el escrutinio.

En 1714 se estableció el puesto de Secretario Político de la Tesorería para asumir una gama de operaciones financieras del cuerpo legislativo. Este personaje fue conocido popularmente como el "Patronage Secretary" (Secretario de Patronazgo) dada la forma que utilizaba para nominar a los empleos del gobierno. De esta forma los diputados de la mayoría obtenían puestos a cambio de seguir la disciplina del partido que ejercía dicho secretario (que era llamado por los parlamentaristas el látigo ("the whip").

78. Ostrogorski, M.: La Démocratie et L' organization des partis politiques, 2 vols., Paris, 1891. Citado en Les partis politiques de Maurice Duverger, 1974.

La ausencia de partidos políticos en los Estados Unidos de América, antes de la independencia, libraron a ese país de esta práctica. No obstante, muchos de los nombramientos coloniales fueron productos del sistema de patronazgo inglés.

En los inicios del gobierno republicano, bajo la Constitución de los Estados Unidos, no existían partidos políticos. Desde 1789 el Presidente poseía una amplia autoridad para destituir los directores de los departamentos del ejecutivo o cualquier funcionario presidencial. Este poder fue utilizado en raras ocasiones. El Presidente Washington insistía que al seleccionar servidores públicos, debía hacerse énfasis en la "entereza de carácter" del candidato. Ello implicaba que estos nombramientos públicos estarían restringidos a los miembros de las clases altas en los Estados Unidos. (79) De esta forma el poder de nombramiento del ejecutivo sirvió para forjar un "civil service" compuesto por miembros de las clases patricias que sirviera de freno a los excesos democráticos.

Las actitudes de los funcionarios públicos hicieron innecesario el uso del poder de destitución del cual gozaba el ejecutivo. Por ejemplo, Washington destituyó 17 empleados de los 700 que había en el gobierno federal durante sus 8 años en la presidencia. (80) Sin embargo, el surgimiento de los partidos políticos al final del mandato presidencial de Washington cambió el cuadro anterior.

John Adams destituyó algunos funcionarios públicos por razón de sus afiliaciones políticas y el último día de su término presidencial, realizó los "nombramientos de

79. S.H. Arosón: Status and Kingship in the Higher Civil Service, New York, 1964.

80. D. Rosenbloom: Federal Services and the Constitution, 1971 citado en: Note, "Development in the Law-Public Employment", 97 Harvard Law Review 1611 (1984).

medianoche" de jueces federalistas. (81) Jefferson hizo lo mismo pero, por lo general, llenó las vacantes que surgían en el gobierno con sus correligionarios. De esta forma el carácter eminentemente patricio de los funcionarios públicos federales cambió muy poco hasta 1828.

La elección de Andrew Jackson en 1828, representó un giro político radical en la historia norteamericana. Antes de Jackson, todos los presidentes, sin importar su partido, provenían de las clases patricias de Virginia o Massachusetts. Jackson, nacido en la frontera y de orígenes populares, fue electo como un reformista que impondría la voluntad del pueblo en las estructuras gubernamentales. Sus ataques contra la riqueza, el poder y el privilegio atentaban contra la visión patricia del servidor público.

En su mensaje inaugural, Jackson habló del servicio público de la siguiente forma:

"Public office should be not the providence of the wealthy, but rather the handmaiden of democracy... those abuses that have brought the patronage of the Federal Government into conflict with the freedom of elections... have disturbed the rightful course of appointment and have placed or continued power in unfaithfull or incompetent hands" (82)

Jackson creyó necesario democratizar el "civil service" federal nombrando empleados que apoyaran las aspiraciones y la política pública del partido que ganase las elecciones. Esto se resumió en la frase: "to the victor belongs the spoils". De allí se deriva el sistema de despojos ("spoils system") que se refiere a la práctica de un incumbente electo

81. *Marbury v Madison* U.S. 137; (1803).

82. J. Richardson (ed), "Inaugural Address of President Jackson", *A Compilation of the Messages and Papers of the Presidents: 1789-1897*, pp. 436-438.

de otorgarle empleos públicos a sus seguidores. (83)

Jackson, a pesar de su retórica, destituyó apenas un 10% de los empleados del "civil service". No empece a ello, la práctica creció hasta convertirse en una de las bases sobre las que descansaban las maquinarias de los partidos políticos en los Estados Unidos en las esferas estatal y federal. El "principio democrático" era sencillo:

1. "This great and glorious country was built by political parties.
2. Parties can't hold together if their workers don't get offices when they win.
3. If the parties go to pieces, the government they build up most go to pieces too.
4. Then there'll be hell to pay". (84)

Cuando Abraham Lincoln fue electo en 1860 destituyó 1,457 de los 1,639 funcionarios públicos nombrados por presidentes anteriores; un 90% de los empleados federales al momento de ganar la elección. (85) Con la elección de Lincoln se inició un cambio en el sistema de despojos.

Para entonces los británicos realizaron una reforma exhaustiva en su "civil service" estableciendo el principio de mérito como directriz de reclutamiento. En Estados Unidos la reforma del "civil service" comienza con la radicación de un proyecto de ley por el Senador Charles Summer para proveer una mayor eficacia al "civil service". (86)

83. L.D. White: The Jacksonians: A Study in Administrative History, 1829-1861, New York, 1954.

84. W. Riardon: Plunkitt of Tammany Hall (1963) citado en Ruttan v Republican Party, 111 L. Ed. 2d 52 (1990), Pág. 79.

85. Van Riper, P: History of the United States Civil Services, New York, 1958, Pág. 43.

86. Idem. Págs. 65-66

Una cruzada moral en pro de la reforma se difundió a través de los Estados Unidos, pero la resistencia al cambio era muy fuerte en el Congreso. (87) En 1880 el Senador George Pendleton de Ohio introdujo un nuevo proyecto de ley para reformar el "civil service". El proyecto languideció en el Senado hasta que el asesinato del presidente James A. Garfield en 1881 trajo a la luz pública de la nación el problema del patronazgo político.

Durante la década del los mil ochocientos setenta, facciones del Partido Republicano (los "stalwarts" dirigidos por el Senador Roscoe Conkings, y los "Half breeds" dirigidos por el congresista James G. Blaine) discutían sobre quien debía administrar el sistema de despojos, lo cual se había convertido en un gran negocio, principalmente en lugares como New York. Uno de los principales seguidores de Conkling era Chester A. Arthur, supervisor de la aduana de New York que tenía en su nómina 1,300 personas.

La Convención Presidencial Republicana de 1880 no pudo elegir un candidato por existir un empate entre los "stalwarts" y los "Half Breeds". Ante esta situación se eligió un candidato de compromiso (James A. Garfield) que fue recomendado por el congresista Blaine. El Vicepresidente sería Chester A. Arthur, hombre de confianza del Senador Conkling.

Garfield premió a Blaine con la Secretaría de Estado y de inmediato el patronazgo político de la nación cayó en poder de los "Half Breeds". Conkling alegó traición y de inmediato se creó una colosal controversia por los empleos públicos. En medio de esta disputa un "stalwart" de nombre

87. La "Civil Service Commission" creada por Ulysses Grant tuvo que ser desmantelada por la renuencia congresional para asignar fondos para su operación. Vea Hoogenboom: Outlawing the Spoils System: A History of the Civil Service Reform Movement 1865-1883, 1961.

Charles J. Guitean, asesinó al Presidente Garfield de un tiro en la espalda. Al hacerlo gritó:

"I am stalwart. Arthur is now President of the United States". (88)

Estos sacudieron al público norteamericano en favor de una reforma al "civil service". Los demócratas lo convirtieron en "issue" de campaña y con ello lograron el dominio de la Cámara de Representantes en 1882. Los republicanos respondieron aprobando la Ley Pendleton de 1883. (89) La Ley Pendleton creó una Comisión de Servicio Civil y la invistió con la responsabilidad de promulgar reglas y reglamentos para el servicio público y un examen "práctico" para entrar al mismo. Para 1884 Arthur clasificó un 10% de los puestos bajo el servicio por oposición, pero administraciones siguientes extendieron la clasificación a otros puestos dándoles permanencia a funcionarios públicos de carrera. (90) Para 1970 ya el 90% de los empleos estaban clasificados. (Véase Tabla IA). Lo que había comenzado como una cruzada de reformadores idealistas terminó alterando la visión que tenía la sociedad norteamericana del servicio público; un servicio apolítico donde prevaleciera el "Principio de Mérito" en el empleo público federal.

A partir de entonces la mayoría de los casos que se llevaron ante los tribunales por discrimen político en

88. Stewart Mitchell: "The Man Who Murdered Garfield", Mass. Hist. Soc. Proc., 67 (1944), Pág. 452.

89. Civil Service Act, 1883, ch 27 Sec. 2; 22 Stat. 403-404 (1883); Vea a Hogenboom, supra, Págs. 229-249.

90. El Presidente McKinley emitió una orden ejecutiva que prohibió el despido de empleados públicos federales que entraran al sistema mediante examen excepto cuando medie "justa causa" (Vea la Orden Ejecutiva 101, 1897). Dicha provisión no apareció en la ley hasta el 1912 en la Ley Lloyd-La Follette (Act Of Aug. 24, 1912, ch. 389, Sec. 6, 37 Stat. 539, 55).

los Estados Unidos fueron contra los gobiernos estatales, municipales o condados que se resistían a reconocer el "Principio del Mérito" en el empleo público.

Las garantías del "civil service" federal son bastante amplias y exceptuando los problemas con la libertad de expresión y asociación que han surgido bajo la Ley Smith (91) y la Ley Hatch (92) no existen casos de discrimen político en la esfera federal.

Empleo Público: ¿Derecho o Privilegio?

En Estados Unidos de América, hasta una época reciente, la posición constitucional de los empleados públicos estaba regida por la "Doctrina del Privilegio".

La cláusula de "Debido Proceso de Ley" de la Quinta y Decimocuarta Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos establece unas garantías procesales cuando el Estado va a privar de la vida, la libertad o la propiedad de alguna persona. Entre ellas hay cinco garantías fundamentales que son:

1. Adecuada notificación a la persona.
2. Oportunidad razonable para prepararse para el juicio o vista.
3. Oportunidad de presentar evidencia y refutar la evidencia que se presente en su contra.
4. Una audiencia o juicio presidida por una persona imparcial.
5. La decisión debe basarse en los hechos probados y la evidencia sometida.

91. Smith Act, 18 USC Sec. 2385 y Subsiguientes. Para un buen ejemplo Vea Yates v United States, 354 U.S. 298, 1957.

92. "Political Activity of State Local Officers or Employees", 5 U.S.C. Sec. 1501 y subsiguientes.

La doctrina jurisprudencial ha reconocido algunas excepciones a la exigencia de cumplir con los requisitos del "Debido Proceso de Ley". Ellas son:

1. Cuando la determinación esté basada exclusivamente en la aplicación mecánica de una fórmula matemática.
2. Cuando sea un proceso puramente administrativo. (93)
3. Cuando sea una situación de emergencia. (94)
4. Cuando lo que está envuelto es un privilegio y no un derecho. (95)

De las cuatro excepciones la más importantes es: la **doctrina de privilegio**.

Esta doctrina establece que si el gobierno puede excluir a una o más personas del disfrute del "privilegio" también puede condicionarlo. Si el estado posee el poder de excluir también debe tener el derecho a condicionar. (96)

En palabras del Tribunal Supremo Federal...

"Like private individuals and business, the Government enjoys the unrestricted power... to determine those with whom it will deal, and to fix the terms and conditions upon which it will make needed purchases".(97)

Siguiendo este principio, el empleo público se consideraba un privilegio. Por tal razón los empleados gubernamentales tendrían sólo aquellos derechos que la ley o el reglamento de la agencia les concediera. En palabras del Tribunal Supremo Federal:

93. Connecticut Light Power v Norwalk 425 A2d 576, (1979).

94. Hodel v Virginia Surface Mining Assoc. 452 U.S. 264 (1981).

95. Lynch v U.S., 292 U.S. 571, (1934).

96. Packard v Banton, 264 U.S. 140, (1924).

97. Perkins v Lukens Steel Co., 310 U.S. 113, 125 (1940), citado en Administrative Law, 2d ed., por Bernard Schwartz (1984).

"The Court has consistently recognized that... the interest of a government employee in retaining his job, can be summarily denied. It has become a settled principle that government employment, in the absence of legislation, can be revoked at the will of the appointing officer". (98)

Claro está, la "Doctrina del Privilegio" se desarrolló en una época cuando la estructura gubernamental era más sencilla y la función del gobierno era limitada.

El crecimiento extraordinario del empleo público y la constante intervención del gobierno en todo asunto, presagiaban que la doctrina era demasiado sencilla para seguir vigente en su totalidad. Los tribunales comenzaron por restringir el alcance de dicha doctrina al reconocer como derechos, ciertos aspectos que antes se consideraban privilegios. (99) Gradualmente, en la década del sesenta, comenzó a disminuir la diferencia entre "derecho" y "privilegio" y en su lugar se postuló la doctrina de las condiciones inconstitucionales.

La "Doctrina de las Condiciones Inconstitucionales" se había planteado desde 1931, pero cayó en desuso. Entonces el Tribunal Supremo resolvió que:

"Broadly stated, the rule is that the right to continue the exercise of a privilege granted by the state cannot be made to depend upon the grantee's submission to a condition prescribed by the state which is hostile to the provisions of the Federal Constitution". (100)

Por lo tanto, toda actuación gubernamental está sujeta a limitaciones constitucionales. Esta afirmación no será

98. Cafeteria Workers Union v Mc. Elroy, 367 U.S. 886, 896, (1961).

99. Tales como la licencia de conducir automóviles: Bell v Barnson, 402 U.S. 535, (1971) o el poseer un pasaporte Kent v Dulles, 357 U.S. 116, (1958).

100. United States v Chicago R.R., 282 U.S. 311, Pág. 328, citado por Schuartz SUPRA Pág. 234.

cualificada o modificada por el hecho de que la actuación gubernamental tenga que ver con un "derecho" o con un "privilegio". El alcance y la naturaleza de un derecho constitucional, en lo atinente a condiciones que se impongan a un privilegio, se determinará a base de un balance de los intereses en conflicto. (101)

El Tribunal Supremo de Estado Unidos por voz del Juez Warren Burger inició el ataque frontal a la Doctrina del Privilegio.

Manifestó el Juez Burger:

..."but use of such terms as 'right' or 'privilege' tends to confuse the issues presented by debarment action... government can act arbitrarily, either substantively or procedurally, against a person or that such person is not entitled to challenge the processes and the evidence before he is officially declared ineligible for government contracts". (102)

El Tribunal Supremo de Estados Unidos se apartó radicalmente de la doctrina del privilegio. (103) En un caso en que se le suspendieron los beneficios de bienestar público ("welfare") a una persona sin que se le concediera el derecho a una vista evidenciaria ("Full Evidentiary Hearing"), el Estado alegó que los beneficios de bienestar público ("welfare") eran privilegios que no estaban protegidos por la cláusula del "Debido Proceso de Ley". (104) El Tribunal Supremo no estuvo de acuerdo con este planteamiento.

101. Ramírez Lavandero, Marcos: "La Doctrina de las Condiciones Inconstitucionales en Puerto Rico", 12 Rev. Jur. U.I.A. 111, 1977. El Tribunal Supremo de Puerto Rico adoptó por su nombre esta doctrina en Morales v ELA, 90 JTS 48.

102. González v Freeman 334 F2d 570 1964, cita precisa Pág. 594, citado por Schuartz SUPRA Pág. 235.

103. Shapiro v Thonson 394 U.S. 618, (1969).

104. Goldberg v Kelly 397 U.S. 254, (1970).

"The constitutional challenge cannot be answered by an argument that public assistance benefits are a privilege and not a right... Such benefits are a matter of statutory entitlement for persons qualified to receive them. It may be realistic today to regard welfare entitlement as more like "property" than a "gratuity". 105 (Subrayado Nuestro)

Quedó desde entonces claramente establecido que la validez de las condiciones que se impongan a un denominado privilegio se determinarán a base de los intereses en conflicto. Por un lado, tenemos el interés del individuo y la sociedad en la protección de garantías constitucionales y por otro lado, se le reconoce al estado como patrono la facultad de proteger intereses importantes. (106)

En ciertos casos el estado tendrá derecho a imponer condiciones al empleo público y a otros beneficios aun cuando las condiciones restrinjan un derecho constitucional. Ello dependerá siempre de los hechos particulares de cada caso y los intereses en conflicto. (107)

El Tribunal Supremo de Estados Unidos se enfrentó a un caso donde un profesor universitario, que tenía un contrato temporero de un año, alegaba que no se le había renovado éste sin darle el derecho a vista que garantizaba la cláusula del "Debido Proceso de Ley". El Tribunal sostuvo que:

"To have a property interest in a benefit, a person clearly must have more than an abstract need or desire for it. He must have more than unilateral expectation of it. He must, instead, have a legitimate claim of entitlement to it". (108) (Subrayado Nuestro)

105. Goldberg v Kelly, SUPRA, Pág. 262

106. Ramírez Lavandero, SUPRA, Pág. 118 y Ana M. Orama Tirado, "La Garantía Constitucional Contra el Discrimen Político en el Empleo Público", 18 Rev. Jur. U.I.A. 183, 1983.

107. Morales v ELA, 90 JTS 48.

108. Board of Regent v Roth 408 US 564, 57 (1972)

Según el Tribunal, los requisitos del "Due Process" aplican solamente cuando existe la privación de algún interés incluido dentro de la protección de la enmienda 14 de la "libertad" y la "propiedad". De manera que un empleado público no tiene derecho a una vista, al amparo de la cláusula del debido proceso de ley, a menos que tenga una expectativa legítima (razonable) de continuar en el empleo, sin que sea necesario que el empleado público tenga permanencia.

Conforme a la doctrina federal, aún los empleados temporeros o por contrato están protegidos por las garantías del debido proceso de ley si el gobierno, al declinar reemplearlo le impone un estigma que le impida obtener otro empleo. (109) El depido o la no renovación del contrato no impone necesariamente un estigma. Pero, cuando la agencia indica que su actuación se basó en conducta impropia, (110) insubordinación, (111) inestabilidad emocional o alcoholismo (112) o falta de capacidad profesional (113) al empleado se le impone un estigma.

La doctrina de las condiciones inconstitucionales también requerirá el derecho a vista cuando el empleado sea privado de su libertad de expresión. El Tribunal Supremo Federal determinó que un estado no podría rehusarse a renovar un contrato anual de un maestro por éste haber criticado públicamente la administración escolar. (114)

109. "Where the person's good name, reputation, honor or integrity is at stake because of what the government is doing to him, notice and an opportunity to be heard are essential". Wisconsin v Constantineau, 400 U.S. Pág. 433, 437 (1971).

110. Mc Neil v Butz, 480 F2d 314, (1973).

111. Lutwin v Alleyne, 86 Ad 2d 670, (1980).

112. Suárez v Weaver 484 F2d, 678, (1980).

113. Whitney v Board Regents 355 F Supp. 321; (1973).

114. Peri v Sindermann 408 U.S. 593, 598 (1973).

"... the respondent's lack of a contractual or tenure right to reemployment... is immaterial to his free of speech claim. Indeed, twice before this court has specifically held that the nonrenewal of a nontenured public school teacher's one year contract may not be predicated on his exercise of First and Fourteenth Amendment Rights". (115)

Los casos de Roth y el de Perry fueron resueltos el mismo día, y recogen la norma aplicable cuando se despide a empleados sin permanencia. El gobierno podrá despedirlos, o no reemplazarlos si la causa de tal decisión no impone una condición inconstitucional. Expresó el Tribunal:

"... even though a person has no right to a valuable governmental benefit, and even though the government may deny him the benefits for any number of reasons, there are some reasons upon which the government may not rely. It may not deny a benefit to a person on a basis that infringes his constitutionally protected interests, especially, his interest in freedom of speech". (116)

Estos dos casos redefinen la garantía del debido proceso de ley en su aspecto procesal en forma tal que se le niegan al empleado público o beneficiario del gobierno los instrumentos procesales que le faciliten detectar una posible violación gubernamental a sus derechos constitucionales. Si la libertad o la propiedad protegidas por la Décimocuarta Enmienda de la Constitución Federal no se afectan, no se requiere notificación ni la celebración de una vista. La libertad de la autoridad nominadora para despedir, tomar acción disciplinaria o negar un empleo público sin necesidad de notificar las razones para dicha acción, hace para todos los efectos prácticos inoperante la doctrina de las condiciones inconstitucionales porque impone al empleado el peso de la prueba. (117) Los jefes o directores de agencias gubernamentales podrían despedir empleados de

115. Idem, Pág. 598.

116. Perry v Sinderman, SUPRA, Pág. 597.

117. Ramírez Lavandero, loc. cit., Pág. 139.

puestos de confianza o temporeros si discrepan de su visión política, para evitar la imputación de violación de la norma constitucional, siempre que no aduzcan la razón política para el despido. En ese caso corresponderá al afectado alegar y probar que tal acción responde a discrimen político o a otras razones inconstitucionales.

El Patronazgo Político como Condición Inconstitucional

El "patronazgo político" ha sido definido como "otorgar favores discrecionales del gobierno a cambio de apoyo político".(118) Ello incluye, el favorecer los miembros de un partido político al otorgar empleos públicos.

El Tribunal Supremo de los Estados Unidos resolvió que el Estado no puede despedir a un empleado público por su afiliación política a menos que dicho empleado se encuentre en un puesto donde implante la política gubernamental.

Se resuelve claramente que condicionar el empleo público a los que favorecen un partido político inhibe o reprime la libertad de expresión y asociación que protegen las Primera y Decimocuarta Enmiendas a la Constitución de los Estados Unidos. (119)

El patronazgo político, en su modalidad de despido político, es inconstitucional por dos razones:

1. Por usar el poder gubernamental en favor de una ideología política determinada.
2. Por crear una condición inconstitucional sobre la libertad de asociación, protegida por la Primera y Décimocuarta Enmiendas, al ofrecer un beneficio público.

118. Hofinger, Roy E.: "First Amendment Limitations of Patronage Employment Practices", University of Chicago Law Review, Pág. 181 (1982).

119. Elrod v Burns 427 US 347, 367 (1976).

El Tribunal Supremo Federal, al aplicar el escrutinio estricto, determinó que no existe un propósito apremiante que justifique la limitación a la libertad de asociación. (120) Los argumentos del estado en favor del despido político fueron declarados carentes de fundamentos que justifiquen las conclusiones argüídas y descartadas. (121)

Posteriormente el Tribunal Supremo Federal resolvió que la Primera Enmienda de la Constitución prohibía a un funcionario demócrata despedir a sus asistentes por pertenecer a otro partido político. Se estableció que el estado tenía que demostrar un interés apremiante cuando evade la Primera Enmienda, por lo que el despido político procede sólo cuando pueda demostrarse que la afiliación a un partido político es requerido propio para el desempeño efectivo del cargo.

Nos dice el Tribunal:

"In sum, the ultimate inquiry is not whether the label "policymaker" or "confidential" fits a particular position; rather, the question is whether the hiring authority can demonstrate that party affiliation is an appropriate requirement for the effective performance of the public office involved".(122) (Subrayado Nuestro)

A partir de lo resuelto en los casos Elrod y Branti se creó una enorme controversia al especular si otras áreas del patronazgo político, que no fueran despidos, estaban

120. ..."any contribution of patronage dismissals to the democratic process does not suffice to override their severe encroachment on First Amendment Freedoms". Elrod, SUPRA, Pág. 373.

121. Los argumentos del estado eran tres: a) aumentar la eficiencia gubernamental; b) la necesidad de empleados que estén comprometidos con la política pública del partido que ganó las elecciones; c) la preservación del sistema democrático por el apoyo que genera en los partidos políticos.

122. Branti v Finkel, 445 U.S. 507, 518 (1980).

prohibidas por la Constitución. (123) El planteamiento hecho en Branti de que resultaba difícil justificar "la unión entre afiliación política y la selección o retención de un asistente del defensor público" llevaron al Juez Powell, a expresar que el lenguaje de la corte eliminaba cualquier distinción constitucional entre contratar y despedir empleados públicos.

Se perfilaban dos formas de análisis en los casos de patronazgo político donde se alegan violaciones a la Primera Enmienda: el balance de los intereses en conflicto y el establecer el patronazgo político como una categoría sospechosa que atenta contra la Primera Enmienda. Las cortes de circuito federales en situaciones en que no se trataba de despidos encontraron soluciones distintas a los casos de patronazgo, partiendo de los mismos precedentes.

Una corte de circuito de los Estados Unidos resolvió que el principio establecido en los casos de Elrod y Branti protege no sólo contra el despido, sino contra otras acciones de patronazgo político que equivalgan, esencialmente, a un despido. (124)

Otro tribunal de circuito resolvió que la conducta prohibida era cualquier acción disciplinaria contra un empleado por haber ejercitado sus derechos protegidos por la Primera Enmienda. (125) Este análisis fue adoptado por otros tribunales de circuito. (126)

123. "Politics and the Non Civil Service Public Employee: A Categorical Approach to First Amendment Protection". Columbia Law Review, Vol. 85: 558 (1985); A. Bhagwat "Patronage and the First Amendment: A Structural Approach" University of Chicago Law Review, Vol. 56, No. 4 Fall (1989) y A. Martín "A Decade of Branti Decisions: A Government Official's Guide to Patronage Dismissals, 39 Am. U.L. Rev. 11, Págs. 23-42 (1989).

124. DeLong v US 621 F2d 618 (4th Cir, 1980).

125. Bennis v Gable, 823 F2d 723 (3rd Cir, 1987).

126. Fieberman v Reisman 857 Fed. 2.896 (1988) 2do. circuito; Agosto Feliciano v Aponte Roque 1987 US App., LEXIS 10833 (1er. circuito).

Las diferentes interpretaciones entre los Tribunales de Circuito quedaron aclaradas por el Tribunal Supremo de Estados Unidos. Este decretó la inconstitucionalidad de todo patronazgo político en el empleo público al expresar:

"... the preservation of the democratic process is no more furthered by the patronage promotions, transfers, and rehires at issues here than it is by patronage dismissals... We therefore determine that promotions, transfers, and recalls after layoffs based on political affiliation or support are an impermissible infringement on the First Amendment rights of public employees". (127)

De esta forma se establece el principio de la inconstitucionalidad del patronazgo político en el empleo público porque constituye una violación a la Primera Enmienda de la Constitución Federal. (128)

Puerto Rico

Las garantías constitucionales reconocidas por el Derecho en los Estados Unidos se extienden a Puerto Rico. (129) No obstante, el desarrollo de estas garantías en Puerto Rico presenta peculiaridades que denotan un desarrollo autónomo en la consideración del problema.

Durante los primeros tres siglos de dominación española en Puerto Rico apenas hubo actividad política. A principios del siglo XIX comienzan a delinearse tres tendencias políticas: la libertad, la conservadora y la separatista.

127. Ruttan v Republican Party of Illinois 111 L. Ed. 2d 52 (1990).

128. Friedman, A: "Doing Battle with the Patronage Army: Politics, Courts and Personal Administration in Chicago", Public Adm. Rev., Vol. 48, Págs. 847-859 (1988).

129. Los Tribunales Federales han determinado que en estos casos Puerto Rico deberá ser tratado como un estado. Vea Ramírez de Arellano v Alvarez De Choudens 575 F 2d 315 (1978); Méndez Palow v Rohena Betancourt, 813 F 2d 1255 (1987).

La mayoría de los criollos y algunos peninsulares, proclives con la integración de Puerto Rico a la nación española, se agrupan como liberales o reformistas. Los sectores criollos más radicales aspiraban al separatismo.

Frente a estas tendencias se sitúa el grupo conservador, integrado por comerciantes españoles y administradores coloniales, mayormente peninsulares. (130)

La Revolución Septembrista (131) en España marca el inicio de la apertura política en las provincias ultramarinas de Cuba y Puerto Rico. Dos años después, en 1870, aparecen los primeros partidos políticos en la Isla. No obstante, estos no representan partidos políticos en el sentido moderno de la palabra puesto que el sufragio era sumamente limitado. (132)

La relación colonial existente entre España y Puerto Rico impuso durante años que casi todos los empleados

130. Bayrón Toro, Fernando: Elecciones y Partidos Políticos de Puerto Rico (1809-1976); Editorial ISLA, Mayagüez, P.R., 1977, Págs. 51-55.

131. La Revolución Septembrista de 1868 depuso de la Corona española a Isabel II de Borbón. Esta revolución fue de carácter liberal y se indultó a los involucrados en el "Grito de Lares" por entender que el levantamiento había sido contra el régimen monárquico de Isabel II. Vea a Lidio Cruz Monclova: Historia de Puerto Rico en el siglo XIX, Tomo II, Río Piedras, Editorial Universitaria, 1952.

132. Maurice Duverger, op. cit., Pág. 15. El autor expresa que el desarrollo de los partidos modernos está ligado a la democracia que requiere la extensión del sufragio popular (masculino) y el logro de prerrogativas parlamentarias. La ausencia del sufragio popular explica los controles gubernamentales de los comicios y el ocasional retraimiento político de los liberales. Véase Bayrón Toro, op. cit., Págs. 5-7.

públicos fueran peninsulares. Estos eran muy celosos de sus privilegios y se oponían a los criollos y a sus aspiraciones de tener un gobierno propio. Como todo funcionario público era elector, este grupo constituía la principal base de apoyo del Partido Incondicional Español.

El aparato burocrático complicaba la situación de los liberales con su abierto apoyo a los incondicionales. Según Negrón Portillo, (133) este aparato parece haberse distinguido por "no cumplir con sus responsabilidades de fiscalización, por cometer errores en su sistema de contabilidad, por su lentitud, por un reclutamiento fuera de normas y por el pago de salario (sic) a funcionarios que no realizaban labor alguna. Además, tenía otra característica muy obvia: su tamaño... llegando a tener 6,000 funcionarios a fines del siglo. (134) Separatistas y liberales censuraban que, mientras a los criollos se les hacía difícil conseguir un trabajo, se reclutaban peninsulares para que viniesen a trabajar a Puerto Rico.

El Autonomismo es una respuesta a esta situación. Los liberales-autonomistas, abanderados en una autonomía municipal y económica, propusieron un nuevo modelo político mediante el cual se administrarían los asuntos locales, con el consentimiento de los puertorriqueños, a través de la Diputación Provincial.

Con la división de los autonomistas, comienzan a definirse los sectores de la política puertorriqueña que se proyectan hacia el Siglo XX.

133. Mariano Negrón Portillo; El Autonomismo Puertorriqueño: Su transformación Ideológica (1895-1914), Ediciones Huracán, Río Piedras (1982).

134. Ibid. Pág. 24.

Cuando en noviembre de 1897 se aprueba la Carta Autonómica para Puerto Rico, la prensa liberal no tardó en establecer lo imperativo de sustituir los funcionarios públicos peninsulares con adeptos al autonomismo. Prueba de ello es la columna "A Diestro y Siniestro" publicada el 12 de noviembre de 1897 en el periódico La Democracia.

Allí se dice que:

"y como es natural todos esos empleados que en tertulias y café ¿levantan? cátedras contra el nuevo régimen, se apresurarán en cuanto lleguen los decretos a dimitir a sus cargos. Porque de otro modo serán dimitidos". (Subrayado Nuestro)

Las elecciones de 1898 verán el establecimiento en Puerto Rico del sufragio universal masculino. La existencia de dos partidos políticos tradicionales, el Partido Liberal Fusionista y el partido Autonomista Puro u Ortodoxo, permiten que con la ampliación del sufragio los nuevos electores depositen su confianza en aquellos líderes que conocen un poco. El Partido Incondicional (Conservador) no supo proyectarse a las masas populares y pronto desapareció. (135)

La invasión de Puerto Rico por el ejército americano y el Tratado de Paris de 1898 ocasionaron un cambio de soberanía mediante el cual Puerto Rico pasó a ser un territorio

135. Un grupo de Incondicionales, dirigidos por Vicente Balbás Capó y Rafael López Landrón, hicieron un llamado para que su partido se modificara a la luz del nuevo orden. Por ello fueron expulsados del Partido.

Este grupo fundó el Partido de Izquierda Progresista Incondicional o Partido Oportunista y obtuvo un 43% de los votos incondicionales en la elección de 1897.

Este partido abogaba por una reforma en la administración pública que recogiera el principio del mérito. (Vea a Reece Bothwell, Puerto Rico. Cien Años de Lucha Política. Vol. I., Pág. 234.

de los Estados Unidos. Los dos partidos políticos fuertes que se disputaron las últimas elecciones bajo la soberanía española, volvieron a enfrentarse con distintos nombres en las primeras elecciones bajo el nuevo régimen.

A partir del 1898 se extendió a Puerto Rico el "sistema de despojos" de la política norteamericana. Comenzando con el régimen militar (1898-1900), los dirigentes norteamericanos reconocieron a los republicanos (antes ortodoxos) como "gente de confianza" y su liderato comenzó a recibir nombramientos. Tanto en la Administración Pública, como en la Rama Judicial se prefería a los republicanos. (136) La Democracia los llamó: "aspirantes a empleos" y acusó a varios de ellos de perseguir a los miembros del Partido Federal (antes Liberal Fusionista) desde sus posiciones gubernamentales. (137)

Originalmente, las diferencias entre federales y republicanos emanaban de las divergencias entre sus respectivos líderes Muñoz y Barbosa. En las llamadas elecciones de los "Cien Días" celebradas bajo el gobierno militar, surgen unos grupos belicosos que se dan a la tarea de hostigar al opositor, destruyendo y obstaculizando sus actividades políticas. Estos grupos van a ser conocidos como las "turbas". (138) Esto acrecentó las diferencias entre ambos bandos y condenó al fracaso los esfuerzos de crear un frente unido que defendiera los intereses políticos y económicos de Puerto Rico ante el Congreso de los Estados Unidos. (139)

136. Jaime Bogue señala que el "Civil Service" en Puerto Rico fue prácticamente inexistente entre 1898 y 1908. Vea: La Administración Pública y sus Raíces Históricas, San Juan, 1969, Pág. 47.

137. Negrón Portillo, *Ibid*, Pág. 50.

138. De acuerdo a Muñoz Rivera estas son las elecciones de cien batallas campales en la Isla. Vea a Luis Muñoz Rivera, Obras Completas (1890-1900), Río Piedras, Editorial Universitaria, Pág. 256.

139. Bolívar Pagán, Historia de los Partidos Puertorriqueños, Tomo I, San Juan, 1972, Pág. 69.

Una vez establecido el régimen civil bajo la Ley Foraker, la actividad de las "turbas" aumentó, culminando el 18 de septiembre de 1900 en un ataque violento al local donde se editaba el periódico federal El Diario de Puerto Rico destruyendo sus talleres, enseres y máquinas. Al día siguiente se asaltó la residencia de Muñoz Rivera en la Calle Fortaleza de San Juan.(140)

La Ley Foraker disponía celebrar elecciones, cada dos años, para elegir los miembros de la Cámara de Delegados. (141) Debido a desavenencias en cuanto a la división de los distritos electorales, el Partido Federal decretó un retraimiento electoral que tuvo como resultado un dominio republicano-norteamericano absoluto en el proceso legislativo. (142) El fruto de estas primeras sesiones legislativas es importante.

Los municipios, la base del poder político de los federales, fueron alterados por una nueva ley municipal. (143) Muchas de las funciones de los municipios, como la educación y las obras públicas, pasaron a ser responsabilidad del gobierno insular. Se creó un Cuerpo de Policía Insular que provocó la desaparición de los policías municipales. Con otra ley se centralizaban los impuestos en manos del Tesoro General de Puerto Rico, de modo que los ayuntamientos se hallaban imposibilitados de cobrar sus propios arbitrios y contribuciones. Como resultado de todo este proceso, los seguidores del Partido Federal fueron despedidos masivamente de sus cargos públicos en los municipios mientras que los seguidores del Partido Republicano

140. Por estos hechos se radicaron acusaciones contra Muñoz Rivera y otros Federalistas. Vea Pagán, *Ibid*, Pág. 75.

141. Único cuerpo legislativo elegido en Puerto Rico por voto popular. Véase *Ley Foraker*, 12 de abril de 1900, cap. 191, Sec. 32, 31 stat. 77.

142. Posteriormente los republicanos dominaron las elecciones de 1902, a la cual concurren por primera y única vez los federales. Vea Bayron, *Ibid*, Págs. 119-121.

143. *Leyes de 1902*, Pág. 57.

ocuparon la mayoría de los puestos en el empleo público. La ausencia de una ley de servicio público facilitó el proceso. Se estableció el Inglés y el Español como idiomas oficiales de la Isla y se autorizó el uso indistinto de cualquiera de los dos idiomas en todos los departamentos y tribunales del país. En consideración a ello, Muñoz Rivera vaticinó que "los altos empleos en la colonia se cubrirán desde Washington y que se confiarán a norteamericanos". (144)

Después de las elecciones de 1902, se empieza a hablar de la disolución del Partido Federal como paso previo para el establecimiento de un nuevo partido puertorriqueño. Dos años antes se había aprobado, unánimemente, una resolución para cambiar el nombre del Partido Federal por Partido Demócrata; ahora se defendía la idea de unir a la "gran familia puertorriqueña" en una misma agrupación política.(145)

Para 1904 Rosendo Matienzo Cintrón, Manuel Zeno Gandía y otros líderes políticos propulsaron la fundación de la Unión de Puerto Rico, una agrupación de carácter cívico contraria a la americanización y que defendía los intereses económicos de los puertorriqueños. Esta agrupación cívica se transformó en el Partido Unión de Puerto Rico tras la disolución del partido Federal. (146) Este partido concurre a las elecciones de 1904 y las ganó, al igual que ganó todas las elecciones subsiguientes en que participó hasta 1928.

144. Luis Muñoz Rivera; Campanas Políticas, Madrid, Editorial Puerto Rico (1925). Vol. I, Pág. 253. Se nombraron norteamericanos en casi todos los cargos administrativos de mayor significación y aún en una parte importante de puestos de segunda y tercera categoría.

145. Pagán, op. cit, Pág. 75-87; Bothwell, op. cit, Pág. 29.

146. El Comité Central de Partido Federal invitó al liderato republicano que rechazó la oferta, pero miembros importantes de su liderato, como Matienzo y Zeno, abandonan el Partido Republicano y se unen a la Unión. Vea a José A. Gautier Dapena, "Génesis, fundación y triunfo de la Unión de Puerto Rico", Historia VI (1936) Págs. 3-34.

El núcleo de los unionistas, (antiguos federalistas) deseaban conseguir los empleos públicos que habían sido monopolizados por los republicanos y estadounidenses en los primeros seis años de dominio norteamericano sobre Puerto Rico. Ello, unido a la designación de Beekman Winthrop en sustitución del William H. Hunt, (147) auguraban buenas oportunidades de empleo público entre los seguidores del partido. La rama administrativa del gobierno no cambió con la elección. El Gobernador y los jefes de departamentos, al igual que la mayoría de los miembros del Consejo Ejecutivo (Cámara Alta bajo la Ley Foraker), quedaron en manos de norteamericanos.

La presión que ejercía la base del partido para que le consiguieran puestos públicos debió ser considerable. Después de todo, durante la primera década del siglo XX se dio una oferta excesiva de mano de obra agrícola. La abundancia de personas en busca de empleo permitió a los patronos bajar los salarios, lo que a su vez obligó a otros miembros de la familia a entrar en el mercado de trabajo, reduciendo aún más el nivel de salarios. (148)

Los trabajadores se debatían entre buscar el patronazgo político en el empleo público o unirse a organizaciones obreras que buscaran mejorar su nivel de vida. La inclusión de seis líderes obreros en la papeleta del partido Unión de Puerto Rico reforzó el compromiso del partido de mejorar las

147. Hunt fue atacado en Puerto Rico y en los Estados Unidos de América por los Federales y Unionistas por no comprender la idiosincracia de los puertorriqueños y oponerse a cambios de la Ley Orgánica Foraker. Además, Hunt favorecía al Partido Republicano de Puerto Rico a quien consideraba "la activa fuerza cooperadora ante el pueblo desde que se creó el gobierno civil". Vea a Bolívar Pagán, *Ob cit*, Págs. 74-119.

148. James L. Dietz; *Historia Económica de Puerto Rico*, Editorial Huracán, Río Piedras (1989). Págs. 96-152.

condiciones de trabajo de los puertorriqueños. (149) La falta de oportunidades en el empleo público obligó, en muchos casos, al Partido Unión a escoger entre reivindicar los derechos de los trabajadores o apoyar el capital.

Por ello los unionistas, no complacidos con el trato que esperaban del gobierno, continuaron con mayor vigor su oposición al régimen. Se culpó por todos los males del país a la Ley Foraker y al estar sometidos a los americanos.

En 1907 se aprobó la primera Ley de Servicio Civil de Puerto Rico. (150) Se creó una Junta de Servicio Civil (luego llamada Comisión de Servicio Civil) integrada por tres miembros nombrados por el Gobernador con la aprobación del Consejo Ejecutivo.

Esta ley dividió el servicio civil insular (no aplicaba a los municipios) entre servicio civil clasificado y el no-cualificado. En términos generales, el no clasificado correspondía a los funcionarios de alto rango y a los empleados de confianza. Los demás puestos del gobierno se incluyeron en el servicio clasificado. Fueron excluidos los maestros, los policías y los registradores de la propiedad. La ley estableció que los nombramientos se harían de acuerdo con los méritos del aspirante y previo examen. La Junta tenía funciones cuasijudiciales, cuasilegislativas y ejecutivas o administrativas.(151)

Los unionistas vieron en la ley una limitación porque se favorecía a los norteamericanos. En algunas

149. Bolívar Pagán, *Op. cit.*, Pág. 113. Es interesante el hecho de que el emblema del Partido Unión, dos manos fuertemente enlazadas, fue el mismo emblema de la American Federation of Labor.

150. Ley del 14 de marzo de 1907.

151. *Díaz González v Tribunal Superior*, 102 DPR 195, 1974.

ocasiones los exámenes se administraban en inglés. Por otro lado, se evadía la ley haciendo nombramientos "temporeros", no clasificados que duraban por años. Tampoco se estableció un sistema de clasificación adecuado; ni un plan de retribución uniforme.

Entre 1907 y 1924 no se le asignaron fondos suficientes a la Junta, la que contaba solamente con personal de oficina.⁽¹⁵²⁾ Este período coincide con el dominio político del Partido Unión de Puerto Rico. La prensa unionista recogió el clamor de protesta y exaltaba en el país el sentimiento abierto de oposición a la Ley Foraker. Los copos unionistas de 1906 y 1908 dieron mayor fuerza a este reclamo. ⁽¹⁵³⁾

El liderato unionista fue llamado a la Fortaleza, por el Gobernador Regis H. Post, donde se les entregó la siguiente carta:

A la Junta Central
Partido Unionista de Puerto Rico

Señores:

Tengo el honor de someter a la consideración de ustedes la siguiente carta relación de los principios que creo deben existir entre el gobierno y los partidos políticos de la Isla con respecto a los nombramientos para cubrir vacantes en los empleos municipales.

Toda comunidad se compone de un número de individuos, cada uno con diversas condiciones de vida y carácter y con diferentes opiniones, pero todos obligados a obedecer las leyes de la comunidad, teniendo a la vez cada uno de ellos derechos individuales y de propiedad que la comunidad está obligada a respetar. Las relaciones de la comunidad con el individuo están definidas y regidas por las leyes del país.

152. Idem, Pág. 203.

153. En las elecciones de 1906, el Partido Unión eligió al Comisionado Residente, a los 35 miembros de la Cámara de Delegados y a 52 alcaldes. En 1908 estos números se repitieron. Vea a Bayrón Toro, *op. cit.*, Págs 123-134.

En lo que toca a la elección y nombramiento de funcionarios municipales, la ley es clara y explícita. En el primer caso, el pueblo elige ciertos funcionarios municipales. La ley concede al pueblo el derecho de elegir sus propios representantes, poniendo así sobre el mismo pueblo la responsabilidad de la elección que haga, y según esos funcionarios cumplan bien o mal su cometido, el pueblo que los eligió prosperará o sufrirá, sin que pueda culpar a nadie más que a sí mismo.

Pero la ley dispone, además, que si ocurriese alguna vacante en algunos de esos cargos, el Gobernador la cubrirá, y la única limitación que establece, es la de que el nombramiento ha de recaer en una persona afiliada al partido que eligió al funcionario cuya vacante haya de proveerse. En otras palabras, la responsabilidad de elegir a un funcionario, clara y distintamente cae sobre el Gobernador, puesto que según sea conducta de aquel, buena o mala, así prosperarán o sufrirán los miembros de la comunidad, y de ello sólo el Gobernador será responsable.

Ahora bien, al hacer nombramientos para cubrir vacantes en cargos municipales, se ha seguido invariablemente, en la Oficina del Gobernador, la manera de consultar al partido de cuyas filas ha de escogerse el funcionario, y siempre se ha dado la mayor consideración a las recomendaciones del partido, porque es ésta una forma sencilla de conocer la opinión de la mayoría de la comunidad, y por lo regular, se acepta sin vacilación o duda, la recomendación del partido. Pero nunca ningún Gobernador eludirá, por el acto de aceptar esta recomendación, la responsabilidad del nombramiento, ni podrá justificar éste con dicha recomendación, en el caso de que se resulte malo.

Hasta ahora se ha seguido la costumbre de que los partidos presenten ternas de candidatos aceptables para el que las envía, y que reúnan las condiciones necesarias para cubrir la vacante, en el orden de preferencia que se da a esos candidatos y por dicho partido. Si hubiésemos de asumir la teoría de que sólo el primer nombre de la terna ha de ser tomado en consideración, y de que los otros dos son simplemente figuras decorativas, significaríamos con ello que el nombramiento se haría por el partido, no obstante de tener el Gobernador, según la ley, la absoluta responsabilidad del nombramiento, y aunque estuviese de ese modo privado por completo de toda libertad de acción o de elección en el asunto...

El Gobernador, al hacer nombramientos, ha seguido la norma de consultar con el pueblo y respetar sus deseos, pero no puede evadir la responsabilidad que le impone la ley del país y el juramento de su cargo, y por consiguiente, ha de negarse a renunciar su facultad de hacer nombramientos en cualquier organismo, o agrupación de personas, por influyente que sea ese organismo en la comunidad interesada.

Estoy dispuesto ahora, como le he estado siempre, a consultar sobre esta clase de nombramientos con los representantes del partido que esté en mayoría en la comunidad interesada, pero ha habido casos, y ocurrirán

nuevamente, en que la opinión del partido se ha inspirado más en la conveniencia del mismo que en el bienestar general de la comunidad. Es muy natural que la junta directiva de un partido, a la cual se ha confiado el éxito de dicho partido, trate de conseguir ventajas para él, pero es igualmente cierto que el Gobernador, a quien se ha confiado el bienestar de la comunidad y de cada uno de los individuos que la componen, debe atender en primer término, al bien general, sin inclinación alguna en favor de cualquier partido o agrupación popular.

Muy respetuosamente,

Regis H. Post
Gobernador de Puerto Rico (154)

La prensa unionista tronó contra el Gobernador, en respuesta a esa carta. Enumeró las ocasiones en que el gobernador había hecho caso omiso de recomendaciones de los unionistas para nombramientos públicos; protestando contra la actitud generalizada de los jefes de agencias en detrimento de los intereses del país; y especialmente condenando que, después de los copos unionistas, el Partido Republicano continuara con representación en el Consejo Ejecutivo. (155)

Cuando el Gobernador le pidió a la Cámara que ejerciera austeridad en la aprobación del presupuesto sometido por el Consejo Ejecutivo, la Cámara procedió a cortar los sueldos a todos los "altos funcionarios del gobierno", incluyendo los jefes de departamentos. El Consejo Ejecutivo se negó a endosar estas enmiendas y surgió un "impasse" que vino a ser resuelto con la Enmienda Olmstead a la Ley Foraker que establecía que el presupuesto del año previo quedaría vigente si la legislatura no aprobaba el presupuesto del año siguiente.(156) Este proceso dramatizó ante el Congreso las deficiencias de la Ley Foraker.

154. Bolívar Pagán, *op. cit.*, Págs. 128-130.

155. *Idem.*

156. Journal of the Executive Council of Puerto Rico, 1909, Págs. 129-130, 149-155, 175-177; Fernando Pico, *Historia General de Puerto Rico*, Ediciones Huracán Río Piedras, Puerto Rico (1988) Pág. 243.

Woodrow Wilson, el primer presidente demócrata de los Estados Unidos de América en el Siglo XX, nombró a Arthur Yager gobernador de Puerto Rico. Yager abogó por la autonomía para la Isla, y Wilson se interesó en el problema de Puerto Rico. El 20 de enero de 1916, se presentó el proyecto Jones para reorganizar la administración de Puerto Rico. En marzo de 1917 entró en vigor esta nueva ley orgánica.

La Ley Jones otorgó a los puertorriqueños la ciudadanía americana y estableció un senado electivo en sustitución del Consejo Ejecutivo. No obstante, el gobernador seguía siendo nombrado por el Presidente de los Estados Unidos de América quien además nombraba a los miembros del gabinete. (157) El patronazgo político y el servicio civil permanecieron inalterados.

No fue hasta 1924 que se aprobó un cambio sustancial al enmendarse la nueva ley municipal. (158) Esta ley disponía que el Alcalde con el consentimiento de la Asamblea tenía la facultad para nombrar y destituir los funcionarios. Esto hizo del Alcalde una figura política poderosa. De esta forma los unionistas lograron, bajo el manto de mayor autonomía municipal, establecer una estructura de patronazgo político que pudo competir con el gobierno insular dominado por los norteamericanos. Alcanzado este balance, la Legislatura aprobó "por primera vez" fondos para la Junta de Servicio Civil.

En 1924 el Partido Unión de Puerto Rico, presidido por Antonio R. Barceló, y el Partido Republicano, presidido por José Tous Soto, acordaron realizar una alianza para presentar

157. Ley Jones (1 LPRA Secs. 1-450), para un análisis de los proyectos y el proceso. Véase a José Morales Cabranes, Citizenship and the American Empire, Yale University Press, New Heaven, 1979.

158. Leyes de Puerto Rico 1924, Pág. 106. Enmendando la ley del 31 de julio de 1919 que daba a la Asamblea Municipal el poder de destituir.

presentar un frente unido de reclamos al gobierno norteamericano. Algunas personas vieron esta actuación como un acto desesperado de los partidos tradicionales, para evitar que el Partido Socialista dominara las elecciones. (159)

La vieja guardia del Partido Republicano dirigida por Rafael Martínez Nadal se opuso a la Alianza. Este grupo salió de la Asamblea de Mayagüez para formar el Partido Republicano Puro (que tuvo que cambiar su nombre a Constitucional Histórico). De la Asamblea de Mayagüez nos dice Martínez Nadal:

"Muchos delegados en aquel río revuelto pescaron puestecitos del gobierno para sí o sus familiares: otros obtuvieron traslados de jefes de policía, cabos o guardias; a otros se les ofrecieron (sic) carreteras y obras en sus distritos, y alguno hubo que se vendió por un carguito y una máquina de escribir. Y así... consiguió Tous Soto ahogar en una asamblea la santa rebeldía de los republicanos ortodoxos". (160)

Obsérvese que estos dos elementos (La Alianza y la Nueva Ley Municipal) garantizaban el triunfo de una plataforma política y la administración del patronazgo político insular y municipal. El Partido Socialista, que había sido el partido político de mayor crecimiento en las elecciones se unió al Partido Constitucional Histórico en un esfuerzo por neutralizar la Alianza. (161)

La Alianza ganó las elecciones de 1924 y 1928. Cumpliendo con las disposiciones del pacto, la mitad de los nombramientos ministeriales serían de personas del partido Unión. Sin embargo, la situación económica creaba una presión por empleos que el gobierno no podía satisfacer.

159. Quintero Rivera, Angel, Conflictos de Clase y Política en Puerto Rico, Río Piedras, Editorial Huracán, 1976.

160. Bolívar Pagán, op. cit., Pág. 238.

161. Bayrón, op. cit., Págs. 159-163.

La industria azucarera, la principal industria del país en esta época, proporcionaba empleos permanentes a relativamente pocas personas, pero requería muchos empleados durante el período de zafra que luego quedaban desempleados el resto del año. El aumento poblacional, unido a la entrada masiva de la mujer al cuerpo laboral, requería de una economía dinámica capaz de producir una enorme cantidad de empleos. Esta situación se agravó en la década del treinta.

El gobernador Theodore Roosevelt, hijo, favoreció una reforma al servicio civil y como resultado de sus esfuerzos, se aprobó nuestra segunda Ley de Servicio Civil. (162) Esta Ley creó la Comisión de Servicio Civil compuesta por tres personas nombradas por el Gobernador con el consentimiento del Senado. No más de dos podían pertenecer al mismo partido político y sus cargos serían desempeñados por cuatro años.

Esta ley no se aplicaba a los municipios y comenzó a regir cuando Puerto Rico se encontraba en medio de una terrible "depresión mundial". Su fracaso fue aparatoso. Para 1940 la casi totalidad de los empleados eran "temporeros" que no habían pasado ningún examen según lo requerían las reglas del Servicio Civil. Imperaba el patronazgo político. (163)

La crisis económica en Puerto Rico se agudizó con el Huracán San Felipe en 1928. En un proceso de ascenso económico la recuperación hubiese sido rápida, pero el "crash" de 1929 en Wall Street inició la Gran Depresión. La depresión afectó con mayor fuerza a Puerto Rico que a los Estados Unidos continentales. Entre 1929 y 1933 los jornales y salarios se redujeron de \$131 millones de dólares a \$95 millones. (164)

162. Ley núm. 88 del 11 de mayo de 1931.

163. Díaz González v. Tribunal Superior 102 DPR 195, (1974).

164. Haervey S. Perloff, Puerto Rico's Economic Future, Chicago University Press, 1960.

Hubo mermas en los precios del azúcar, el café y el tabaco; en las facilidades de financiamiento, en los réditos públicos, en la actividad comercial, en la construcción, en las inversiones y en los empleos. El caos se agravó con el azote del Huracán San Ciprián en 1932 que ocasionó 257 muertes y millones de dólares en pérdidas.

La disolución de la Alianza en 1930 marcó el inicio del dominio de la Coalición en la política insular. (165) Esto coincidió con un esfuerzo de balancear el presupuesto de la Isla, de parte del gobernador Roosevelt, reduciendo los gastos gubernamentales. Cuando más falta hacían los empleos, fueron reducidos. Para 1932 el desempleo en Puerto Rico era de un 33% de la fuerza laboral. (166) La capacidad de la Coalición, y en particular la del liderato socialista, para lidiar con los problemas laborales del país fue puesta a dura prueba.

Las terribles circunstancias de la depresión llevaron a los obreros a clamar por reivindicaciones laborales mediante una ola de huelgas entre 1934 y 1938. El gobierno no toleraba las huelgas por el caos y la desorganización que causaban e hizo llamados a los trabajadores de la Federación Libre para que no participaran. El Partido Socialista, que era parte de la Coalición, fracasó como brazo político del sindicato. (167)

En 1934 ocurrió un cambio importante en la administración del gobierno norteamericano en Puerto Rico. La responsabilidad de administrar a Puerto Rico era del

165. La Coalición ganó las elecciones de 1932 y 1936 mientras que la vieja guardia del Partido Unionista tuvo que fundar un nuevo partido político que se llamó Partido Liberal Puertorriqueño. Vea a Tomás Mathews, La Política Puertorriqueña y el Nuevo Trato, Río Piedras, Editorial Universidad 1970.

166. Ibid, Pág. 131.

167. Blanca Sivestrini, Los Trabajadores Puertorriqueños y el Partido Socialista (1932-1940), Río Piedras, (1979).

Negociado de Asuntos Insulares del Departamento de Guerra. El 28 de julio de 1934, el presidente Franklin D. Roosevelt transfirió dicha administración al Departamento de lo Interior. En esta misma época Rexford Guy Tugwell, Luis Muñoz Marín y Carlos Chardón comenzaron a estructurar un plan de recuperación económica que encontró respuesta en una serie de funcionarios norteamericanos que incluía a Eleanor Roosevelt (esposa del Presidente). (168) En respuesta a este plan (169) el Presidente creó un Comité Interdepartamental para la Rehabilitación Económica de Puerto Rico. dicho Comité coordinaría todos los programas federales en la Isla. (170) Finalmente, para poner en marcha el plan, se crearon la (PRERA) "Puerto Rico Emergency Relief Administration" y la (PRRA) "Puerto Rican Reconstruction Administration".

El desarrollo de los planes de la PRERA y la PRRA creó en la Isla una especie de gobierno paralelo. Estas agencias respondían directamente a la Presidencia de los Estados Unidos y no a nuestras cámaras legislativas. Estos programas contaban con un caudal de fondos que les dio un prestigio y un empuje que pusieron en duda los méritos del gobierno coalicionista. Para 1936 la PRRA empleaba 60,000 personas y en 1938 tramitó 222,606 casos directos de ayuda que proveyeron asistencia a 1,121,935 personas, más del 60% de la población.(171)

La Coalición había tratado insistentemente de que estos programas de rehabilitación fueran dirigidos y administrados en Puerto Rico por una Junta presidida por el Gobernador y compuesta por los comisionados de Agricultura, Trabajo e Interior y dos prominentes hombre de

168. Dietz, *op. cit.*, Págs. 161-199.

169. Llamado Plan Chardón en honor a su principal gestor.

170. Mathews, *op. cit.*, Págs. 173-174.

171. Cuando eliminaron el programa en 1941 se habían gastado 172 millones en ayudas. Véase Perloff, *op. cit.*, Pág. 31 y a Mathews, *op. cit.*, Pág. 243-324.

negocios. Con este esquema la Coalición tendría mano libre para controlar a quien se le daría ayuda. Al no lograrlo se acusó al administrador del programa, James Burne, de favorecer a los liberales. Esta acusación parecía ser cierta puesto que los liberales habían estado trabajando de manera estrecha con el Presidente. En algunos municipios se dieron confrontaciones violentas entre liberales y coalicionistas que aspiraban a empleos en la PRERA.

La Coalición, que dominaba la estructura política insular, se vio en la difícil posición de atacar el Plan Chardón, por carecer de representación en la comisión que lo estructuró. La base obrera de la Coalición se debilitó considerablemente.(172)

La Reforma al Servicio Civil

El triunfo del Partido Popular Democrático en 1940 173 marcó un giro en la política y en la administración pública del país. Para llevar a cabo las reformas que pretendía el PPD hacía falta que el personal público fuera competente y estuviera bien preparado y motivado. Cuando en 1942, el Presidente Roosevelt designó a Rexford G. Tugwell gobernador de Puerto Rico, se sentaron las bases para unos cambios en la Administración de Personal. (174)

En su mensaje a la Asamblea Legislativa del 9 de febrero de 1943, el Gobernador Tugwell habló de la necesidad

172. En 1939 ocurrieron 45 huelgas y se formó una nueva organización obrera, La Confederación General de Trabajadores (CGT). Vea Dietz, *op. cit.*, Pág. 240.

173. A esta elección general acudió La Coalición (Unión Republicana y el Partido Socialista), el Partido Popular Democrático y el Partido Unificación Tripartita. La Coalición obtuvo 222,423 votos y el PPD 214,857. La Unificación Tripartita obtuvo 130,299 votos. Los legisladores de la unificación votan con los populares en las Asambleas Legislativas permitiendo el dominio del PPD. Véase a Bayron, *op. cit.*, Págs. 191-201.

174. Rexford G. Tugwell, The Stricken Land: The Story of Puerto Rico, Garden City, Doubleday Co., 1947.

de una reforma en el Servicio Civil. Planteó la reorganización "de la Comisión de Servicio Civil para hacer de ésta una junta de apelaciones, y encomendando la administración de personal a un administrador no-político". 175 (Subrayado Nuestro)

Contando con la asesoría del "Public Administration Service of Chicago" y con el apoyo del PPD, se redactó un proyecto de ley que estableció el principio de mérito en el servicio público. De este cambio, Luis Muñoz Marín se expresó de la siguiente manera:

"Como presidente de un partido político, y de un partido político de mayoría... debo decirles a todos los puertorriqueños con entera franqueza... que todas las buenas leyes que se han hecho y que se hagan caerán en la nulidad si no se mantiene un mejoramiento constante en adiestramiento técnico y en comprensión general, en el gran cuerpo de nuestros servidores públicos...

El partido político... por su mayoría legislativa y por su posición determinante en cuanto a los puestos ejecutivos llaves del gobierno, traduce ese mandato en leyes y tiene voto determinante en cuanto a la actitud de los hombres que han de tener los puestos ejecutivos llaves en la tramitación práctica de ese mandato. Más allá de eso, el partido político no puede intervenir determinativamente salvo con riesgo, a la corta o a la larga, de la buena administración pública". (176)

La Ley 345 del 23 de mayo de 1947 (Ley de Personal del Servicio Público) marcó el inicio de una nueva era en la administración de personal. Esta ley estableció el sistema del mérito en el servicio civil y dividió los empleados en 3 grupos:

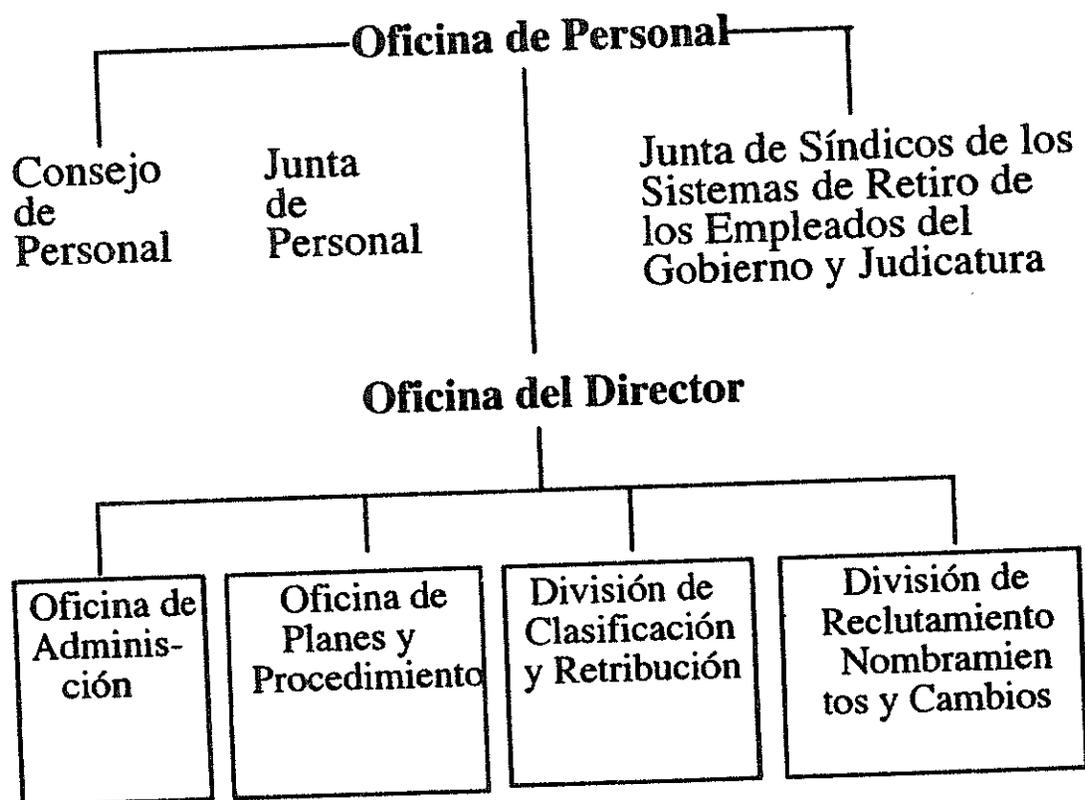
175. Rexford G. Tugwell, Puerto Rico Public Papers, San Juan, Office of the Government: Printing Division, 1945.

176. Discurso de Luis Muñoz Marín en la conferencia: "Puerto Rico y su programa de Administración Pública" auspiciado por la UPR y la Comisión de Servicio Civil. Actas de la Conferencia 1945, Págs. 19-28. Citado en Díaz v. Tribunal, 102 DPR 195, 206 (1974)

(a) Servicio Exento (b) Servicio sin Oposición (c) Servicio por Oposición.

Esta nueva ley proveyó un procedimiento uniforme para la clasificación de cargos y empleos, y estableció un plan de retribución y un sistema de clasificación individual de méritos basado en la eficiencia. Para garantizar una sana administración, se creó la Oficina de Personal, la Junta de Personal y la Junta de Retiro. El organigrama que sigue explica como estaba organizado este sistema.

Agencias Ejecutivas del Estado Libre Asociado



(FUENTE: Ley 345 del 12 de mayo de 1947)

La Profesora Irma García de Serrano en relación con esta ley señala que:

"Todas las actividades se llevan a cabo por la Oficina de Personal libre de prejuicio y favoritismo políticos. Impresiona el número creciente de selecciones hechas a base del mérito por el sistema de certificación y la disminución de los nombramiento temporeros y provisionales". (177)

No obstante, aunque la ley representaba un adelanto, tenía enormes fallas. Las personas que estaban clasificadas dentro del Servicio Exento y el Servicio sin Oposición carecían de protección. Personas que estaban calsificadas dentro del Servicio por Oposición quedaron protegidas contra "trato desigual por razones políticas, religiosas o de raza" y no podían ser despedidos salvo por "justa causa".

El dominio del PPD del 1940 al 1968 y su programa de industrialización permitieron consolidar un aparato burocrático en continuo crecimiento. Ello no evitó la represión en el proceso de reclutamiento y por vía de despidos contra nacionalistas, independentistas y comunistas, particularmente a paritir de la revuelta de 1950.

La persecución contra el sector independentista ha sido ampliamente documentada (178) y constituye una de las páginas más nefastas en la historia de la Administración en Puerto Rico.

177. García de Serrano, Irma La Selección de Personal en el Servicio Público de Puerto Rico, ed. UPR (1969).

178. David Helfedd, "Discrimanation for Political Beliefs", Revista del Colegio de Abogados, vol. XXV, Núm. 1 (1964); Informe del Comité del gobernador para el Estudio de los Derechos Civiles (1959 - CDC - 001); Discrimen y Persecución por Razones Políticas: La Práctica Gubernamental de Mantener listas, ficheros y expedientes de ciudadanos por razón de su Ideología Políticas (1989 - CDC - 028); Ivonne Acosta, La Mordaza, Editorial Edil (1987).

La Constitución del Estado Libre Asociado y la Prohibición de Discrimen Político

La Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, que prohibió el discrimen por ideas políticas, no alteró la situación de los empleados en el servicio civil. La diferencia entre funcionario y empleado que reconocía el sistema judicial de la época era un obstáculo para las reivindicaciones de los empleados públicos que eran víctimas del patronazgo político. Al pasar los años, la doctrina de las "condiciones inconstitucionales": eliminó la dicotomía privilegio-derecho y mediante el uso del método de balance de intereses extendió a los empleados públicos la protección constitucional que se les había negado. Veamos este desarrollo.

En Puerto Rico no existe un derecho constitucional a ocupar un empleo público. No obstante, la Sec. 1 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico dispone:

"La dignidad del ser humano es inviolable. Todos los hombres son iguales ante la ley. No podrá establecerse discrimen alguno por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ni ideas políticas ni religiosas".

Este texto estuvo inspirado en los dos primeros artículos de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de la ONU y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948. En ella convergen la tendencia general a la grandiosidad retórica (retoricismo) con el ánimo reformista de la época. Ello hizo que nuestra Carta de Derecho, se vea más como una declaración de aspiraciones y propósitos que una consignación de derechos y libertades disfrutadas o exigibles de inmediato por el pueblo. (179)

179. José Trías Monge, *Historia Constitucional de Puerto Rico*, Editorial UPR (1982) vol. III, Págs. 169 y subsiguientes.

A estas aspiraciones se les puso una camisa de fuerza: utilizar las doctrinas y el desarrollo jurisprudencia aplicables al derecho constitucional americano en materia de discrimen. La ausencia de un derecho constitucional autóctono nos afectará durante años.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico actuó sobre varias demandas de "Mandamus" que presentaron empleados municipales quienes fueron objeto de despidos políticos en los municipios de Fajardo, San Lorenzo y Juncos. Los empleados alegaban que , al amparo de la ley municipal de 1960, no podrían ser separados de sus cargos o empleos sin justa causa.(180)

Los alcaldes sostenían que los puestos municipales eran puestos políticos y se infería que cada nueva administración debía estar en libertad de sustituir a los incumbentes sin traba alguna. El tribunal refutó este argumento.

"Tal como quedó finalmente aprobado el proyecto... quedó eliminada definitivamente la disposición que fijaba término de incumbencia a los empleados municipales durante el período para el cual el alcalde hubiera sido electo o nombrado". (181)

El Tribunal resolvió que los puestos municipales no eran puestos políticos ya que la intención de la Ley Municipal de 1960 fue la de incorporar el principio del mérito al servicio público municipal. Resultaba en un contrasentido decir que había un sistema de mérito sin existir un derecho de permanencia para los empleados municipales.

Si en el caso de Bezares no se cuestionó la validez constitucional de los despidos, diez años después en el caso de Báez Cancel v Alcalde Municipio de Guaynabo (182) la controversia giró precisamente en torno a ese punto.

180. Bezares v González, Alcalde 84 DPR 469 (1962).

181. Bezares, SUPRA Pág. 481.

182. 100 DPR 982; 1972.

Varios empleados irregulares del Municipio de Guaynabo, afiliados al PPD, fueron cesanteados en 1968 tras la derrota de dicho partido. Estos empleados fueron sustituidos por afiliados del PNP. Por no ser empleados regulares, con derecho a permanencia, no estaban protegidos por la Ley Municipal de 1960. Los empleados cesanteados basaron su reclamo en la prohibición de discrimen político consignada en el Artículo II, Sección 1 de la Constitución del Estado Libre Asociado.

Visto el caso en sus méritos, el Tribunal Superior (Sala de Bayamón) resolvió que la garantía constitucional contra discrimenes por razón de ideas políticas no les era aplicable a los apelantes por ser éstos empleados irregulares sin expectativa de permanencia. El Tribunal Supremo revocó la sentencia. Se expresó diciendo:

"Es función ineludible de este tribunal el dar vigencia a las garantías constitucionales establecidas en la Carta de Derechos de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para la protección de derechos individuales...

La Sec. 1 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico prescribe en forma clara que "no podrá establecerse discrimen alguno por motivo de raza, color... ideas políticas o religiosas". La prescripción del discrimen es clara y terminante. Su texto no permite distinción alguna. Quiere decir lo que dice. Que el estado en ninguna de sus múltiples funciones o servicios puede discriminar contra un ciudadano por el mero hecho de ser éste negro, ateo o por sus ideas políticas. Cualquier otra interpretación inervaría su eficacia...

Es cierto que no es necesario formular cargos a los empleados irregulares para despedirlos del empleo... La garantía constitucional no impide que el Alcalde deje cesante a un empleado irregular sin dar razón alguna. Inclusive por mero capricho.

...si no hay un motivo racional que justifique el despido y se sustituye al empleado por otro de diferente afiliación política, que resulta ser la misma del Alcalde, se crea una presunción de discrimen que el Alcalde viene obligado a refutar." (183)

183. Báez Cancel, SUPRA, Pág. 983, 987, 989-990.

Este caso consigna el principio de que la Constitución limita al Estado en todas sus actuaciones públicas. De esta forma, se inicia la aceptación en Puerto Rico de la doctrina de las condiciones inconstitucionales. (184)

En este caso el Tribunal basó su decisión en la Constitución de Puerto Rico sin utilizar criterios de la Constitución Federal. Al hacerlo, se adelantó varios años al Tribunal Supremo de Estados Unidos que en 1976 resolvió en el caso de Elrod v Burns (185) la inconstitucionalidad de los despidos políticos. El Tribunal Supremo de Puerto Rico estableció una limitación constitucional absoluta que prohíbe el discrimen político. Las radicaciones de casos por discrimen político en el empleo público proliferaron luego de resuelto este caso.

Posteriormente, el Tribunal Supremo de Puerto Rico emitió dos sentencias que clarificaron los derechos de los empleados bajo la ley de personal de 1947. (186) De ambas se desprende la doctrina de que el personal en el servicio exento y en el servicio sin oposición no tiene derecho a la permanencia en sus cargos ya que su nombramiento estaba sujeto a la total discreción de la autoridad nominadora.

"Los despidos sumarios que se hacen a funcionarios y empleados comprendidos en el Servicio Exento y en el Servicio sin Oposición sin que medie formulación y prueba de cargos, no incapacitan para ocupar cargos o empleos públicos. En esos dos servicios la facultad de despedir reside en la autoridad nominadora y puede ejercerse con o sin

184. Raúl Serrano Geyls, Derecho Constitucional de Estados Unidos y Puerto Rico, Vol. II, Pág. 792.

185. 427 U.S. 347, Véase el análisis anterior en la Pág. 86.

186. Pastor Lozada v Director Ejecutivo 101 DPR 915 (1974) y Díaz González v Tribunal 102 DPR 188 (1974).

explicaciones. Los puestos y cargos en el Servicio Exento y en el Servicio sin Oposición son de libre despido porque son de confianza o porque son de tipo normativo".(187)

Por lo tanto, dichos funcionarios pueden ser despedidos por la autoridad nominadora sin notificación, sin vista pública y sin necesidad de explicación alguna.

El Tribunal Supremo anuló una decisión del Secretario de Servicios Sociales mediante la cual se cambiaron todos los puestos de Directores Regionales de la Agencia del Servicio sin Oposición al Servicio por Oposición. A base de dicho cambio los Directores Regionales adquirieron el status de empleados permanentes. (188)

En esa ocasión el tribunal se expresó en términos claramente enfáticos en favor del patronazgo político, cuando de funcionarios normativos se trataba.

"...los funcionarios normativos (policy making) del ejecutivo y de la mayoría legislativa deben tener una filosofía de gobierno y unas actitudes frente a los problemas del país que sean compatibles a las del gobierno electo por un pueblo y bajo el cual sirven. Eso da vigencia al mandato popular, pues hace posible realizar el programa de gobierno que el electorado favoreció en las urnas. Lo contrario sería frustrar dicho mandato"... (189)

Para el 1974 unas 222,000 personas casi un 30% de nuestra fuerza laboral eran empleados públicos. Entre 1974 y 1976 el desempleo aumentó de un 12.3% a un 19.4%. (190)

187. Pastor Lozada, SUPRA, Pág. 933.

188. Díaz González, SUPRA, Pág. 210.

189. Díaz González, SUPRA, Pág. 210.

190. Es necesario señalar que la cifra oficial de desempleados tan sólo incluye a aquellas personas que no están trabajando en lo absoluto y que están buscando empleo. El subempleo afectaba a un 37% de todos los trabajadores empleados en 1974. Vea a Wanda Marrero Velázquez, "Economic Development Strategy and Unemployment in Puerto Rico" tesis inédita de la Universidad de Texas, 1981.

La crisis petrolera, ocasionada por el aumento en los precios de este producto, frenó el crecimiento de nuestra industria petroquímica y encareció el costo del petróleo en forma insospechada. Todo se volvió caro y el mercado de empleos se estancó en medio de una recesión económica. Durante el primer año del Programa de Cupones de Alimentos, estos fueron una fuente de ingreso importante para dos terceras partes de las familias en la isla. (191)

En 1975 el Tribunal Supremo de Puerto Rico se negó a aplicar en la Isla la doctrina de las condiciones inconstitucionales en el empleo público. (192) Poco tiempo después se aprobó la nueva Ley de Personal de Servicio Público.

En 1975, con la aprobación de la Ley de Personal en el Servicio Público (Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975) se extendió el principio de mérito a todos los sectores del empleo público. De esta forma se brindó una protección adicional contra acciones arbitrarias por parte del Estado, al aplicar el principio de mérito a los municipios y a todas las agencias gubernamentales.

La mencionada Ley, todavía vigente, reafirmó los principios básicos de la Ley de Personal de 1947 y modernizó la administración de personal a la luz de la experiencia acumulada por 27 años.

En su exposición de motivos, nos dice que:

"el sistema de personal está diseñado de tal forma que protegería adecuadamente la aplicación del principio de mérito, de este ser elevado a rango constitucional".

191. "Informe al Gobernador del Comité para el Estudio de las Finanzas en Puerto Rico (Informe Tobin)" Editorial de la UPR, 1976, Pág. 59.

192. García Santiago v Tribunal Superior 104 DPR 214 (1975).

Esta Ley clasificó a los empleados públicos en sólo dos categorías: empleados de carrera y empleados de confianza.

Los empleados de confianza son definidos como aquellos que intervienen o colaboran sustancialmente en la formación de política pública, que asesoran directamente o que prestan servicios directos al jefe de la agencia. Los empleados de carrera son todos los empleados que no sean de confianza.

Los empleados de confianza son de libre selección y remoción e incluyen a los nombramientos por un término fijo y a aquellos empleados que siendo de libre selección sólo podían removerse por justa causa.

La ley no proveía una definición del concepto confianza y al designar como empleados de carrera a todos lo que no fueran de confianza, se dejó al arbitrio de los tribunales el determinar la clasificación de muchos empleados gubernamentales. Los empleados municipales, que fueron incluidos en esta ley, serían clasificados como empleados de carrera o de confianza. Como resultado, los empleados que a la vigencia de la ley no estuvieran ocupando puestos en el servicio por oposición pasaron a un status de incertidumbre.

El Artículo 7 de la referida ley, creó una Junta de Apelaciones del Sistema de Administración de Personal con jurisdicción primaria para apelar las acciones o decisiones de la Oficina Central de Personal, los Administradores Individuales y las autoridades nominadoras. (193) Ello limitó el acceso a los tribunales de las personas que sufrieron agravios o daños con la implementación de la ley, ya que JASAP comenzó a operar casi un año después de haberse promulgado.

193. Ibid, Sec. 7.14. La Doctrina de Jurisdicción Primaria es de creación judicial y opera para determinar qué foro (el judicial o el administrativo) debe hacer la determinación inicial sobre la controversia.

El clima de incertidumbre se acrecentó tras las elecciones de 1976. Ese año el PNP bajo el liderato de Carlos Romero Barceló logró el triunfo en las elecciones. Dicho triunfo dio a este partido la oportunidad de poner en vigor la nueva ley de personal. Las acusaciones de discrimen político en el empleo público no se hicieron esperar.

La decisión del Tribunal Supremo Federal en *Elrod v Burns*, (194) que prohibía el despido por razones políticas, abrió el foro federal a las demandas por despido político en la Isla.

Anteriormente los empleados que alegaban discrimen político sólo podían lograr acceso al foro administrativo o judicial estatal.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico se negó a convalidar un despido sumario al amparo del carácter transitorio del nombramiento. (195) El Tribunal Supremo concluyó que a Lupiañez se le despojó de su propiedad sin el debido proceso de ley al dejarla cesante existiendo un contrato implícito entre ella y el Departamento de Instrucción. Nos dice el Tribunal:

"Un interés legal en ejercer un empleo particular puede, desde luego, crearse mediante un contrato implícito [citas omitidas]. La prueba revela que la Sra. Lupiañez tenía una legítima expectativa de que el puesto que desempeña se convertiría en permanente. Tenía plena fe y seguridad de que permanecería en el mismo y que no sería dejada cesante aunque el cargo o nombramiento que ostentaba para fines presupuestarios era por contrato y provisional... Tales actuaciones crearon en la recurrida más que una esperanza de que se cumpliría lo prometido". (196)

194. 427 U.S. 347 (1976).

195. *Lupiañez v Secretario de Instrucción* 105 DPR 696, (1977).

196. *Lupiañez*, SUPRA, Pág. 700.

Aunque el Tribunal trató de diferenciarlos, el caso de Lupiañez modificó la tesis expuesta en el caso de Pastor Lozada puesto que reconoce la posibilidad de que exista un interés propietario aún en ausencia de una disposición estatutoria o reglamentaria explícita.

La nueva ley de personal tuvo que pasar su primera prueba de fuego con tres casos de donde se impugnó la validez de actuaciones gubernamentales en perjuicio de la expectativa de permanencia de empleados: Otero v Gobernador; (197) Febres v Feijoo (198); y Pierson Muller v Feijoo. (199) En todos estos casos se alegó, expresa o soslayadamente, la existencia de discrimen político por parte de una nueva administración contra miembros del partido que había perdido las elecciones.

La controversia en el primero de estos casos surgió de lo que el Artículo 9 de la Ley de Personal dispone sobre el status de los empleados que, a la vigencia de la ley, estuvieran ocupando puestos en el Servicio Exento o Servicio sin Oposición. La Sec. 9.7 de la Ley de Personal dispone que:

"Los demás empleados que estuvieron ocupando puestos en el Servicio Exento a virtud de la ley núm. 345 de 12 de mayo de 1947, según enmendada, o de leyes especiales, serán empleados de confianza si conforme a lo establecido en las secciones 5.10 y 5.11 de esta Ley estuvieron comprendidos dentro de la categoría de empleados de confianza... [De no estar en] la categoría de confianza pasarán a ser empleados de confianza mientras la autoridad nominadora los retenga en sus puestos, pero sus sucesores serán empleados de carrera". (200) (Subrayado Nuestro)

En iguales términos se expresa la Sec. 9.5 en relación a los empleados en el Servicio sin Oposición. (201)

197. 106 DPR 552 (1977).

198. 106 DPR 676 (1977).

199. 106 DPR 838 (1977).

200. 3 LPRA Sec. 1427.

201. 3 LPRA Sec. 1425.

El Director de Personal, mediante la Carta Normativa Núm. 4-76 emitida el 30 de septiembre de 1976 extendió la clasificación de empleados de carrera a 25,000 funcionarios que se encontraban dentro del Servicio Exent o el Servicio sin Oposición. Esta clasificación fue anulada mediante la Carta Normativa del 12 de marzo de 1977 que reclasificó a estos empleados como empleados de confianza. Los afectados por esta decisión radicaron un pleito de clase ante el Tribunal Superior de San Juan en el que solicitaron una Sentencia Declaratoria e Injunction Preliminar. El Tribunal Supremo, al desestimar el caso por falta de jurisdicción, declaró:

"En el caso de los demandantes donde su elección del recurso de Sentencia Declaratoria con Alegaciones Alternativas es indicio prima facie de cierta indefinición y falta de corrección en el derecho reclamado, no reviste ni la urgencia ni la intensidad que ameritan aludir el ordenado cause administrativo". (202)

No empece a ello el Tribunal advierte que el recurso del "Injunction" no está supeditado a las normas de jurisdicción primaria o al agotamiento de los remedios administrativos.(203)

Como resultado de esta decisión, los 25,000 empleados fueron clasificados como empleados de confianza en puestos de libre remoción. Muchos fueron despedidos y luego sustituidos por personal adepto al PNP con la diferencia de que, en el futuro, muchos de estos nombramientos serían clasificados como empleados de carrera.

La demandante en el caso de Febres v Fejjoo era una empleada de carrera que ocupaba el cargo de Abogado V. Alegó ante el foro administrativo (JASAP) que fue despedida por razón de su ideología política y a la vez presentó una demanda de "injunction" ante el Tribunal Superior al amparo

202. Otero Martínez, SUPRA, Pág. 556.

203. Idem.

de la Ley de Derechos Civiles. (204) Sin entrar en los méritos sobre la alegación de discrimen político, el Tribunal Supremo resolvió que no procedía una dualidad de recursos aduciendo razones similares.

"Informado el Tribunal de la pendencia del recurso administrativo, debió detener la acción judicial, y conocida la decisión de JASAP procedía desestimar la solicitud de injunction no sólo porque es impermisible una pugna entre el foro judicial y el administrativo, resultante de la doble gestión de la demandante, sino también porque la determinación de hechos por la Junta de Apelaciones hace innecesaria una segunda vista evidenciaria ante el Tribunal". (205)

En el tercero de los casos, Pierson Miller v Feijoo en Tribunal, que cita a Báez Cancel v Alcalde, expresa que los empleados irregulares del gobierno están constitucionalmente protegidos en sus empleos contra el despido discriminatorio por razón de ideas políticas. Por tanto, los empleados públicos están protegidos en sus empleos contra el discrimen político aun cuando no puedan fundar su reclamo en un "interés propietario" en el puesto. (206)

El remedio del "Injunction" es el instrumento procesal adecuado para vindicar los derechos humanos o civiles del empleado público contra la actuación opresiva de un funcionario y/o contra la ley que disminuye sus derechos. Por lo tanto, no hay que agotar los remedio administrativos cuando se acude a los tribunales (con un injunction) alegando que la agencia violó los derechos civiles del peticionario. (207)

Posteriormente, se atacó el patronazgo político por ser negación radical de los buenos principios de administración pública. Al justificar el despido de un empleado por ser

204. Ley núm. 12 del 8 de agosto de 1974-32 LPR Sec. 2524.

205. Febres v Feijoo, SUPRA, Pág. 683.

206. Pierson Muller v Feijoo, SUPRA, Pág. 853.

207. Pedraza v Collazo, 108 DPR 272 (1978). Además, el foro administrativo puede abviarse en cualquiera de las siguientes circunstancias:

candidato en unas elecciones se señaló, que la figura del servidor político-activo es contraria al interés del estado que consagra la ley de personal, de conservar un cuerpo de empleados diestros, competentes y objetivos. (208)

Los casos de Pierson Muller I. y Herminia González consagran unas protecciones en favor del servicio público contra el discrimen político. Si bien es cierto que se reconoce que Puerto Rico está a la zaga en los mecanismos para separar la política del servicio público se expresa una enorme esperanza al reconocer el avance que se ha hecho en los últimos años para proteger al empleado público de carrera de despidos injustificados.

Igual posición asumió el Tribunal Supremo al declarar nulo un nombramiento permanente de un empleado público al amparo de la Sec. 4.7 de la nueva Ley de Personal. (209)

Este caso establece la norma de que todo nombramiento efectuado contra lo que dispone la Ley de Personal, es nulo por disposición expresa del Artículo 4 del Código Civil de Puerto Rico que dispone que:

"Cuando las leyes, para prevenir fraudes o por motivos de utilidad pública, declaren ciertos actos nulos, sus disposiciones no deben ser dispensadas o incumplidas por la razón de que haya sido probado que en la cuestión particular de que se trate no haya fraude o no resulte ser contraria a la utilidad pública". (210)

207 cont. A. Cuando los remedios administrativos resulten inadecuados y/o inútiles.

B. Cuando exista una excesiva dilación de procedimiento administrativo.

C. Cuando la acción administrativa ha de causar un daño inminente y el balance de interés lo justifica.

D. Cuando, claramente, la agencia administrativa carece de jurisdicción.

E. Cuando se plantea una cuestión de Derecho que no requiere de la pericia administrativa.

208. Herminia González v Secretario del Trabajo 107 DPR 667 (1978).

209. Ortiz v Alcalde de Aguadilla 107 DPR 819 (1978).

210. 31 LPRA Sec. 20.

Por tanto, por ser la política pública de la nueva Ley de Personal establecer el principio de mérito en el servicio público, todo nombramiento contrario a lo dispuesto en la Ley es nulo aunque no exista intención de cometer fraude o violar la política pública del Estado. Esto trajo como consecuencia que nuevos incumbentes (principalmente en los municipios) utilizaran la validez de los nombramientos hechos por sus predecesores para despedir a todo empleado que hubiese sido nombrado sin cumplir con las disposiciones de Ley. El hecho de que el empleado sea la parte más débil de la relación contractual y que en la mayoría de los casos no fuera responsable de la situación de ilegalidad (a veces desconociéndola), no tendrá la protección del Tribunal si es despedido.

En 1978 (211) el Tribunal Supremo limitó el alcance de la protección otorgada en Báez Cancel al determinar que los empleados públicos que implantan política pública, o ejercen funciones normativas o de confianza o prestan servicios directos al jefe de la agencia, son de libre selección y remoción. Estos puestos quedaban necesariamente afectados por los resultados electorarios puesto que la naturaleza electiva de nuestro sistema de gobierno impone a éste la responsabilidad de realizar los programas, planes y política pública que fueron apoyados en las urnas. Así lo disponía el Reglamento de Personal (Áreas Esenciales al Principio de Mérito) en su Sección 5.2 al señalar que el:

"servicio de confianza ha de dar paso a los cambios convenientes y necesarios en la administración pública cuando ocurran cambios de dirección Política" (Subrayado Nuestro).

El Tribunal Supremo de Puerto Rico aplicó la doctrina establecida en Branti v Finkel (212) al resolver que si la Primera Enmienda a la Constitución Federal protege a un

211. Pierson Muller II v Feijoo, 108 DPR 261 (1978).

212. 445 U.S. 507 (1980).

empleado público de despido por lo que ha hablado, también debe protegerlo de separación basada en sus creencias políticas.

Esto es así,:

"...a menos que el gobierno pueda demostrar un interés superior de importancia vital que requiera que las creencias privadas de la persona coincidan con la autoridad nominadora, sus creencias no pueden constituir la razón única para privarlo de continuidad en el empleo". (213)

Aunque la afiliación política podría ser un requisito aceptable para algunos puestos públicos, recae sobre el Gobierno demostrarlo. El mero hecho de que un empleado sea calificado como "de confianza" o "formulador de normas" no faculta al Estado para despedirlo por sus creencias políticas. El Estado deberá probar que la afiliación político-partidista es un requisito apropiado para el desempeño del cargo público envuelto. (214)

Por lo tanto, en el balance de intereses el Estado deberá demostrar que existen intereses gubernamentales que son de importancia y categoría superior a los derechos garantizados por la Primera Enmienda a la Constitución Federal y las Secciones 1, 4, 6 y 7 del Artículo II de la Constitución del Estado Libre Asociado.

La decisión en el caso de Ramos, para ser efectiva, requiere que la discreción de las agencias para reclutar y clasificar personal de confianza se ajuste a unos parámetros claros y precisos.

En un caso contra el Municipio de Carolina (215) el Tribunal Supremo resolvió que si bien es cierto que podrá separarse del servicio público a cualquier empleado por

213. Ramos v Secretario de Comercio, 112 DPR 514 (1982).

214. Idem.

215. Pizarro v Municipio de Carolina 112 DPR 822 (1982).

eliminación del puesto, falta de trabajo o fondos siempre será necesario dar cumplimiento a las disposiciones de la Ley de Personal. El Municipio deberá aprobar un plan de cesantías que cubra tanto a los empleados transitorios como a los probatorios y regulares de conformidad con el Reglamento de Personal, que requiere:

- a. que cada autoridad nominadora establezca y notifique a los empleados un plan de cesantías.
- b. que se tome en consideración la eficiencia y el tiempo en el servicio.
- c. que se notifique a cada empleado que vaya a ser cesanteado con 30 días de anticipación. (216)

Posteriormente el Tribunal Supremo extendió la protección contra el discrimen político entre los miembros de un mismo partido político. Tras citar el caso de Báez Cancel, el Tribunal resolvió que la Constitución de Puerto Rico prohíbe tanto el discrimen en el empleo a causa de la rivalidad entre seguidores de distintos partidos como el discrimen dentro de las filas de un mismo partido. Nos dice el Tribunal:

"... tanto puede diferir, ideológicamente hablando, de la autoridad nominadora un empleado público miembro de un partido distinto al que se halle en el poder, como aquel empleado que, a pesar de militar en el mismo partido que el poder nominador, en un momento dado se vea inmerso en diferencias ideológicas motivadas por cambios en la visión de dicho empleado o de la autoridad nominadora". (217)

En el caso de Clemente se imputó al Estado un despido tácito ("constructive dismissal") al alegar que el traslado y aparente ascenso tenía el efecto de forzar la

216. Ibid., Págs. 828-829. Véase también el caso de Navedo v Municipio, 113 DPR 421 (1982) en que se llegó a idéntica decisión.

217. Clemente v Departamento de la Vivienda 114 DPR 763, 768 (1983).

renuncia del demandante por lo oneroso y perjudicial de trasladarse de Mayagüez a San Juan. El Tribunal sostuvo que el sistema de mérito en el servicio público es uno integral que no se limita a los despidos. (218) Al hacerlo extendió la prohibición de discrimen a otras acciones de personal como el reclutamiento, el traslado, los ascensos y las permanencias. Esta decisión demuestra que la doctrina de Puerto Rico es más abarcadora que la reconocida por el Tribunal Supremo Federal en Branti y que nos adelantábamos a lo resuelto en Ruttan.

El Tribunal Supremo señaló la necesidad de romper con el círculo vicioso establecido en el país donde, después de cada elección general que conlleva un cambio de partido en el gobierno, se sustituía personal gubernamental por motivos ajenos a la buena administración pública. (219)

Cuando el gobierno alegó que la politización existente en Puerto Rico podría ocasionar obstruccionismo en el servicio público, por parte de empleados desafectos al partido político en el poder (lo cual justificaría su separación del cargo), el Tribunal respondió que si ello se planteara:

"la determinación de la validez de su despido o cesantía deberá hacerse teniendo en cuenta, entre otras circunstancias, y aparte del hecho de tratarse de un empleado de confianza, la oportunidad que haya tenido bajo el nuevo gobierno de demostrar durante un término razonable que su competencia, eficacia y lealtad a los postulados del servicio no se han afectado y está por encima de sus preferencias políticas personales".(220)

Aunque nuestra jurisprudencia ha reconocido la validez de ciertos despidos políticos, (221) la norma sobre

218. Clemente, SUPRA, Pág. 769 citando a Guerra v Secretario Servicios Sociales, 113 DPR 50-53 (1982).

219. Colón v CRUZ 115 DPR 503 (1984).

220. Colón, SUPRA, Pág. 509.

221. Feliciano v Municipio de Fajardo 115 DPR 675 (1984) y Reyes Torres v Municipio de Jayuya 117 DPR 283 (1985) donde se decretó la

prohibición de discrimen político ha permanecido inalterada desde 1984. (222) La escasez de casos que han llegado al Tribunal Supremo de Puerto Rico en años recientes sobre discrimen político, puede obedecer a dos factores: 1. La claridad de la norma establecida. 2. Que muchos pleitos se radican en el Tribunal Federal.

El discrimen político en el empleo público envuelve también la necesidad de promover la independendia del sistema judicial. (223) Resulta una aberración la influencia indebida de líderes políticos en la selección y confirmación de los miembros de la judicatura. El pueblo de Puerto Rico requiere y exige un método que se acerque más a la meta de establecer un verdadero sistema de mérito para la judicatura. (224) Lo que se dijo hace 25 años tiene todavía vigencia:

"... ha sido requisito indispensable para el nombramiento de los jueces, la recomendación de los comités del partido de la mayoría en unos casos, y en otros, la recomendación de los senadores de los distintos, también del partido mayoritario. Y esto no sólo bajo el gobierno de ahora sino también bajo las administraciones anteriores... mucho se ha hablado en Puerto Rico de la independendia judicial, pero siguen los aspirantes a nombramientos judiciales sometidos al humillante procedimiento de solicitar los endosos de los caciques políticos, procedimiento que también tienen que seguir los jueces ya nombrados cuando sus términos expiran y desean continuar en la judicatura... (225)

221 cont. validez del despido de un secretario de la asamblea municipal y un secretario del municipio que actuaba como vice-alcalde.

222. Rodríguez v Padilla, 90 JTS 23 (1990).

223. En 1959 el Comité del Gobernador sobre Derechos Civiles reconoció el problema y criticó duramente la influencia indebida de carácter político-partidista en la selección de jueces. Véase Informe 1959 CDC 001.

224. José Trías Monge, El Sistema Judicial de Puerto Rico, Editorial UPR (1978) Capítulo XV.

225. Informe al Gobernador del Comité Asesor para Nombramientos Judiciales del 16 de mayo de 1966.

Con ello en mente, debemos mencionar que miembros del Partido Nuevo Progresista perciben que la judicatura puertorriqueña está comprometida con el Partido Popular Democrático. Por otro lado, los afiliados a este último también perciben que los jueces del Tribunal Federal en Puerto Rico están comprometidos con el Partido Nuevo Progresista. Estas percepciones pueden afectar la elección del foro en casos de discrimen político en el empleo público.

Podemos concluir que el discrimen político en Puerto Rico sigue constituyendo un problema. A pesar de nuestro ordenamiento constitucional, históricamente se ha discriminado y se continúa discriminando.

CAPITULO IV

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

1. A pesar de los avances alcanzados en el área de legislación para despolitizar el empleo público todavía existe el discrimen político en el empleo público en Puerto Rico.
2. El discrimen político en el empleo público tiene un gran costo económico que afecta a todo el pueblo puertorriqueño, con un efecto muy oneroso para el erario y para el contribuyente, por lo cual debe desalentarse.
3. A la Comisión de Derechos Civiles le fue muy difícil obtener datos exactos sobre el costo económico de este discrimen por la renuencia de las agencias gubernamentales a dar información precisa. De la información parcial obtenida por la Comisión se desprende que el costo en un período de 5 años fue de más de 50 millones de dólares. Sin embargo, la Comisión considera que el costo real estimado fue de más de \$100 millones de dólares.
4. Tiene además un efecto devastador sobre el estado emocional de la persona y de la familia que lo sufren.
5. Esta práctica deteriora el servicio público mismo, ya que desalienta el interés de ciudadanos idóneos a optar por el servicio público y en consecuencia se priva al pueblo del talento de puertorriqueños que puedan aportar al mejoramiento de nuestra vida colectiva.
6. La Ley de Personal en el Servicio Público, Ley Núm. 5 del 14 de octubre de 1975 según enmendada, en su definición del principio de mérito y las garantías establecidas en la misma

ha permitido identificar acciones de discrimen que antes permanecían ocultas, lo que hace viable su litigación. El resultado de esa litigación debe resultar a largo plazo en un disuasivo para que los administradores públicos se abstengan de tomar acciones basadas en el discrimen.

7. Elevar a rango constitucional el principio de mérito puede abonar sustancialmente a minimizar las prácticas de discrimen en el empleo público.

8. El discrimen en el empleo público ocurre en todas las ramas del gobierno, sin embargo, es más evidente en los gobiernos municipales.

9. El funcionario que efectúa el acto discriminatorio, en la mayoría de los casos, no responde individualmente por su acción; ello crea una presunción de inmunidad que alienta la continuidad del discrimen, ya que el costo se le impone al tesoro público.

10. Los nombramientos transitorios han constituido por décadas la burla mayor al principio de mérito y una fuente de discrimen político al crear un sistema de personal paralelo, creado para conveniencia partidista.

11. Es muy común la censurable práctica de líderes políticos de enviar cartas de recomendación a los jefes de agencia endosando a candidatos para determinadas acciones de personal por motivos puramente partidistas.

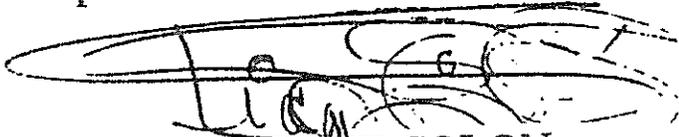
12. Existe muy poca divulgación de las convocatorias a examen para puestos públicos, lo que propicia y fomenta el discrimen político al reducir la posibilidad de participación de los candidatos potenciales.

13. No existen normas claras para los traslados, lo que permite que estas acciones de personal puedan utilizarse para perjudicar a unos y favorecer a otros.

RECOMENDACIONES

1. Elevar a rango constitucional el principio de mérito.
2. Dar seguimiento a las enmiendas introducidas a la Ley de Personal mediante la Ley Núm. 56 dirigidas a reducir el número de empleados transitorios. La Oficina Central de Administración de Personal debería publicar un informe anual del total de empleados transitorios por agencia.
3. Enmendar el Código Penal de Puerto Rico para que todo funcionario público que, so color de autoridad, discrimine en el empleo público contra un empleado o aspirante a empleo por razón política e ideológica incurra en delito de discrimen ilegal.
4. Legislar para que se establezca un método eficiente para publicar las convocatorias a examen para que estén accesibles al público en general.
5. Requerir de la Junta de Apelaciones del Sistema de Personal que cree una codificación especial para los casos en que se pruebe o se demuestre discrimen, de manera que se facilite la identificación de esos casos.
6. Requerir de la Oficina de Administración de Personal que mantenga un acopio de todos los casos de discrimen político, en las agencias y municipios y que anualmente publique un informe por agencias que señale los casos resueltos y costo al erario.
7. Adiestrar a los funcionarios públicos en puestos de dirección, inclusive jefes de agencias y alcaldes en cuanto al estado de derecho prevaleciente con respecto al discrimen político en el empleo público.

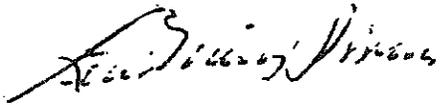
Aprobado en San Juan, Puerto Rico a 30 de junio de 1993.



VICENTE ORTIZ COLON
Presidente



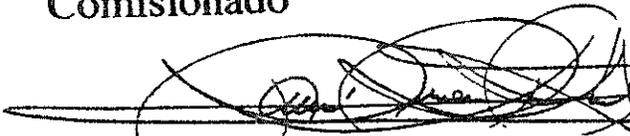
SALVADOR ACEVEDO COLON
Vicepresidente



LUIS MUÑOZ RIVERA
Secretario



ANTONIO J. BENNAZAR ZEQUEIRA
Comisionado



RAMON RIVERA ITURBE
Comisionado

TABLAS DE REFERENCIA

TABLA I

**EMPLEO POR SECTOR ECONOMICO, PUERTO RICO
AÑOS SELECCIONADOS, 1940-1991
(MILES DE PERSONAS)**

SECTOR	1940		1960		1970		1980		1990		1991	
	Cifras	%	Cifras	%								
Agricultura	229	45.0	124	23.0	66	9.5	41	5.4	86.2	9.29	64.5	7.06
Manufactura	102	20	91	16.9	132	19	141	18.6	154.2	16.62	152.7	16.73
Construcción	16	3.1	45	8.3	78	11.3	45	5.9	45.3	4.8	46.2	5.06
Transportación	20	3.9	39	7.2	47	6.8	48	6.3	21.3	2.3	19.8	2.17
Comercio	54	10.6	97	18	130	18.8	141	18.6	158.0	17.03	157.7	17.27
Finanzas	2	0.4	6	1.1	16	2.3	23	3.0	36.8	3.97	36.1	3.95
Servicios	73	14.3	75	13.9	117	16.9	136	7.9	135.7	14.62	142.2	15.58
Gobierno	13	2.6	62	11.5	107	15.4	185	24.3	289.4	31.14	296	32.42
Minería									1.1	.001	.8	.001
Total	509		539		693		760		928		913	

Fuente: Departamento del Trabajo de Puerto Rico y Banco Gubernamental de Fomento

TABLA I A

**CRECIMIENTO DE LOS EMPLEOS PUBLICOS
FEDERALES CLASIFICADOS
(POR OPOSICION)**

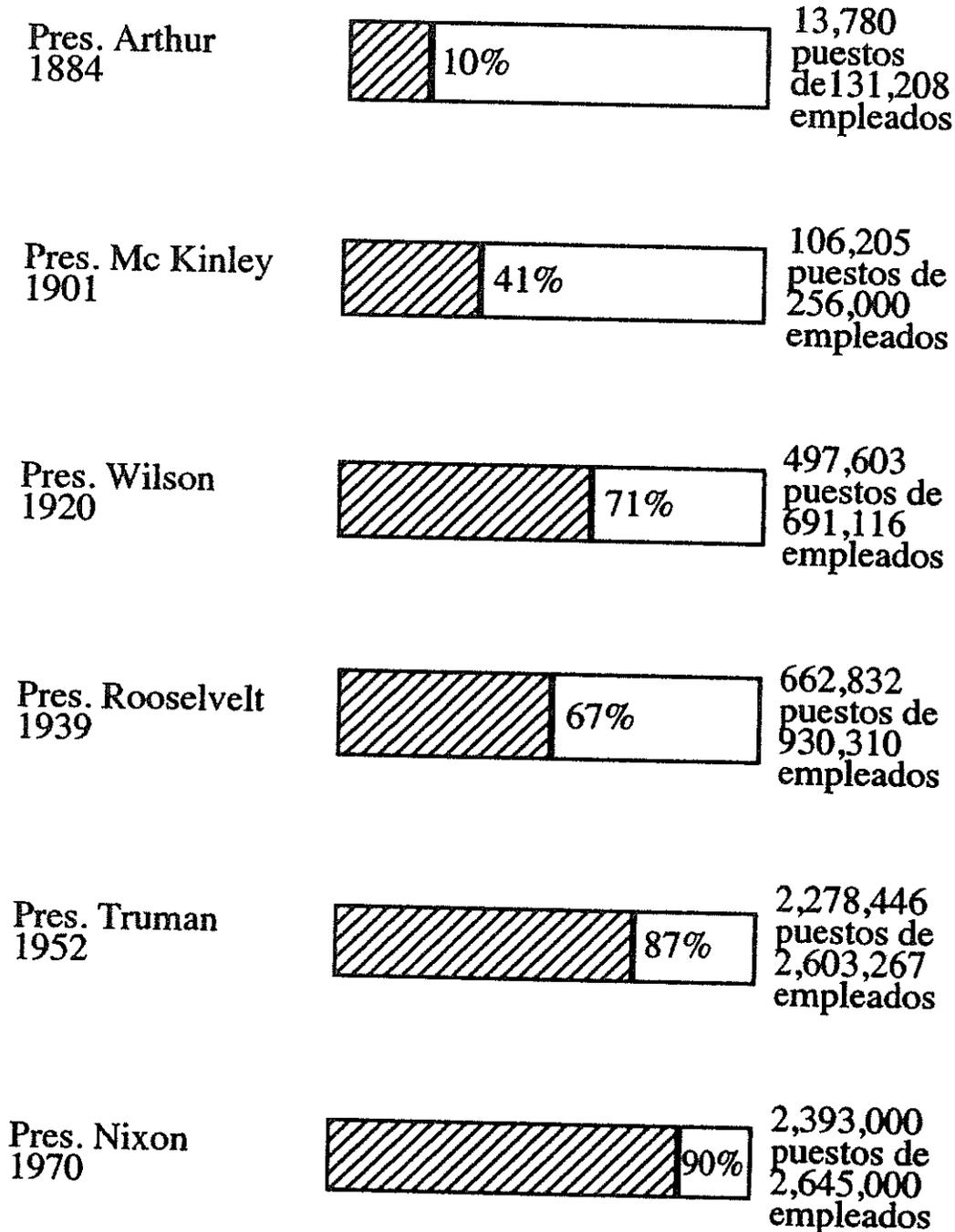


TABLA II

RELACION ENTRE EL EMPLEO GUBERNAMENTAL
Y EL EMPLEO PRIVADO EN PUERTO RICO, EN
MILES (1940-1990)

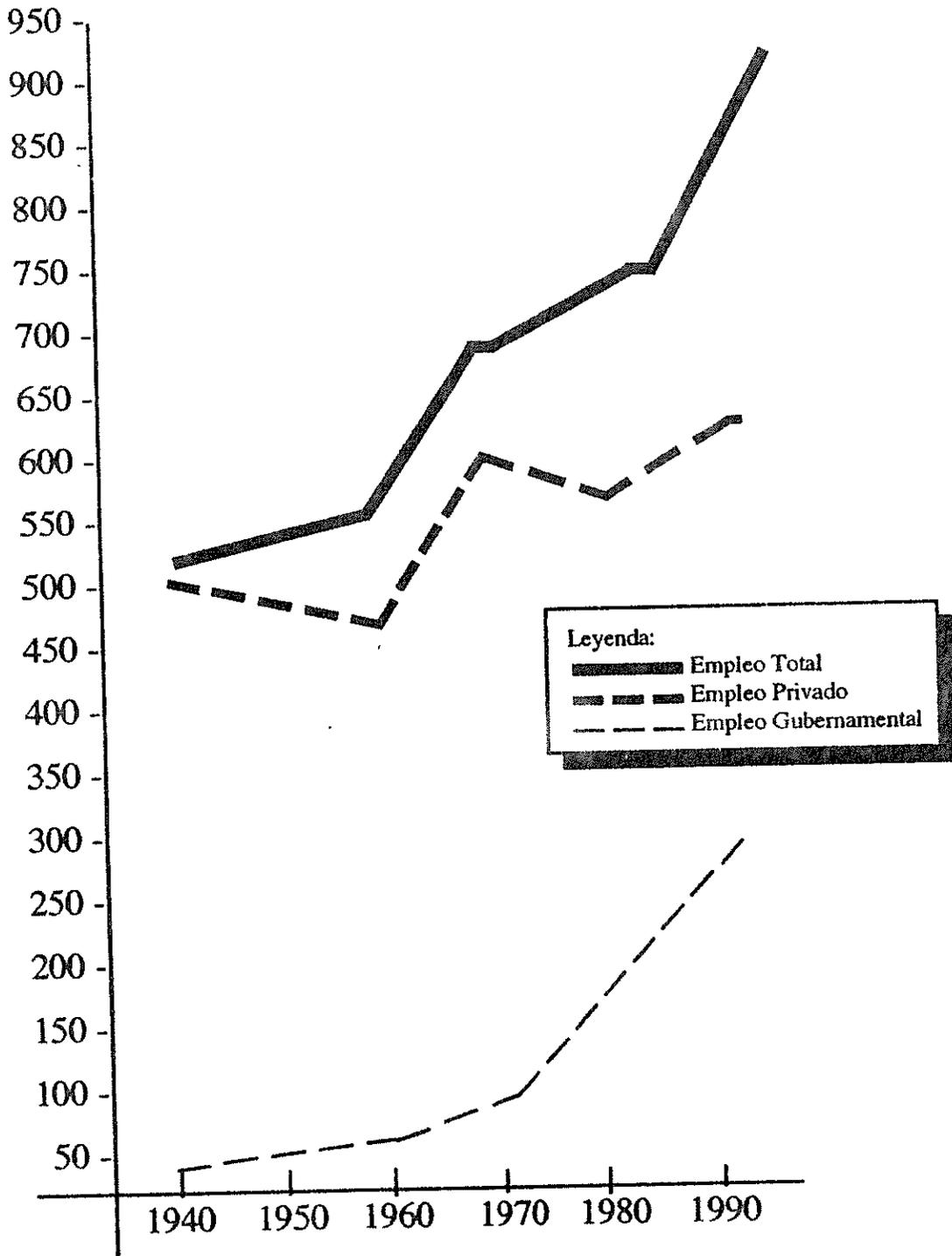


TABLA III

TENDENCIAS DE AUTORITARISMO EN PUERTO RICO (1959-1991)

DECLARACION LEIDA AL ENTREVISTADO	ESTAN DE ACUERDO CON LA DECLARACION			ESTAN EN DESACUERDO CON LA DECLARACION			NO SABEN		
	1959	1967	1991	1959	1967	1991	1959	1967	1991
Si un niño fuera diferente a los otros en cualquier cosa, sus padres deben hacerlo cambiar para que sea como los demás.	70.1%	56.65%	30%	28.6%	31.35%	65%	1.2%	3	5
Hay sólo dos clases de personas: Los fuertes y los débiles	73.1%	61.54%	52%	24.1%	36.44%	45%	2.6%	2	3
Para que no pierda el respeto, al niño nunca se le debe permitir que se discuta a los padres	84.1%	78.45%	74%	15.2%	21%	25.5%	0.6%	.5	.5
Todo líder debe ser estricto con las personas bajo su dirección para conseguir que lo respeten	89.9%	60.35%	62%	9.5%	38.65%	3.6%	0.4%	1.0%	2%

* Estudio realizado por el Centro de Investigaciones Sociales entre 665 personas de más de 21 años

** Estudio realizado por Eduardo Seda Bonilla

*** Estudio realizado por la Comisión de Derechos Civiles entre 1,000 personas de más de 21 años

TABLA IV

**AGENCIAS DEL ELA QUE HAN SIDO DEMANDADAS
POR DISCRIMEN * (1984-1990)**

NOMBRE	# DE PLEITOS	# DE DEMAN- DANTES	CANTIDAD PAGADA (\$)	SUB JUDICE CANTIDAD RECLAMADA (S)
Adm. Fomento Agrícola	1	1	0	1,000,000
Adm. Servicios Agrícolas	6	36	160,000	0
Adm. Fomento Cooperativo	4	16	547,928	0
Adm. Servicios Generales	3	7	Desconocido	Desconocido
Adm. Terrenos	3	3	69,266	Desconocido
Adm. Deporte Hípico	1	1	Desconocido	Desconocido
Adm. Sistema Retiro	1	1	Desconocido	Desconocido
Compensación por Accidentes ACAA	4	9	50,000	550,000
Adm. Reglamen- tos y Permisos	2	10	6,770	1,450,000
Aut. Edificios Públicos	6	22	8,500	500,000
Aut. Energía Eléctrica	29	54	675,200	40,930,000
Aut. de Carreteras	1	1	Desconocido	Desconocido
Aut. Acueductos y Alcantari- llados	11	23	67,999	0

*Fuente: Estudio realizado por la Oficina Legal de la Comisión de Derechos Civiles. La información fue la sometida voluntariamente por las agencias.

TABLA IV (Continuación)

NOMBRE	# DE PLEITOS	# DE DEMAN- DANTES	CANTIDAD PAGADA (\$)	SUB JUDICE CANTIDAD RECLAMADA (\$)
Aut. de Tierras	3	21	16,000	10,000,000
Aut. de los Puertos	3	5	0	1,350,000
Aut. de Navieras	12	29	894,000	0
Banco de la Vivienda	1	1	29,000	0
Bomberos de Puerto Rico	4	6	0	1,080,000
Comisión Industrial	1	1	0	500,000
Comisión Servicios Público	4	9	12,000	1,000,000
Compañía de Turismo	5	10	5,000	475,000
Corp. de Crédito y Desarrollo Agrícola	1	6	1,000,000	1,000,000
Compañía Desarrollo Comercial	3	5	51,500	500,000
Corp. Azucarera	3	4	141,288	0
Dpto. de Educación	48	208	293,596	46,715,229
Dpto. de Justicia	2	2	Desconocido	Desconocido
Dpto. de Salud	16	32	1,670,300	10,619,428
Dpto. de Servicios Contra la Adicción	8	10	0	3,555,556

TABLA IV (Continuación)

NOMBRE	# DE PLEITOS	# DE DEMAN- DANTES	CANTIDAD PAGADA (\$)	SUB JUDICE CANTIDAD RECLAMADA (\$)
Dpto. de Agricultura	13	31	50,536	3,600,000
Dpto. de Servicios Sociales	35	170	1,903,007	17,642,780
Dpto. de Transportación y Obras Públicas	32	119	144,000	102,453,000
Dpto. de Recursos Naturales	4	4	6,982	251,000
Dpto. de Recreación y Deportes	4	4	Desconocido	Desconocido
Dpto. de la Policía	6	175	Desconocido	Desconocido
Dpto. de Hacienda	4	12	155,000*	Desconocido
Dpto. de la Vivienda	23	102	Desconocido	Desconocido
Dpto. de Asuntos de Consumidor	2	3	Desconocido	Desconocido
Fondo del Seguro del Estado	24	40	69,000	24,000,000
Guardia Nacional de Puerto Rico	2	2	Desconocido	Desconocido
Junta de Planificación	1	2	0	0
Junta de Apelaciones y Lotificaciones	1	1	0	0

*Pleitos radicados antes de 1984.

TABLA IV (Continuación)

NOMBRE	# DE PLEITOS	# DE DEMAN- DANTES	CANTIDAD PAGADA (\$)	SUB JUDICE CANTIDAD RECLAMADA (S)
Oficina de Asuntos a la Juventud	3	29	635,611	0
Oficina del Procurador del Ciudadano	2	9	25,040	0
Universidad PR	13	24	14,085,000	9,085,000
TOTALES	355	1,260	\$22,872,223**	\$276,906,993

**No incluye costos, honorarios e intereses

TABLA V

MUNICIPIOS DEL ELA DE PUERTO RICO QUE HAN SIDO DEMANDADOS POR DISCRIMEN POLITICO (1984 -1990)

NOMBRE	# DE PLEITOS	# DE DEMANDANTES	CANTIDAD PAGADA (\$)	SUB JUDICE CANTIDAD RECLAMADA (\$)
Adjuntas	1	3	Desconocido	Desconocido
Aguas Buenas	1	2	0	1,000,000
Aguada	3	8	59,600	0
Aibonito	1	3	49,680	0
Añasco	1	112	1,620,000	2,400,000
Barceloneta	1	109	Desconocido	0
Bayamón	3	Desconocido	Desconocido	Desconocido
Cabo Rojo	1	2	0	1,210,000
Caguas	1	Desconocido	Desconocido	Desconocido
Carolina	59	491	23,567,727.24	0
Cayey	1	Desconocido	Desconocido	Desconocido
Ceiba	2	20	40,000	0
Corozal	1	1	0	0
Culebra	1	1	0	0
Fajardo	1	22	0	20,000,000
Florida	1	18	0	27,000,000
Guayanilla	2	12	0	56,000
Humacao	2	2	0	0
Juncos	2	7	14,196	6,000,000
Luquillo	3	25	250,000	0

Fuente: Estudio realizado por la Oficina Legal de la Comisión de Derechos Civiles. La información reportada fue la sometida voluntariamente por los municipios.

TABLA V (Continuación)

NOMBRE	# DE PLEITOS	# DE DEMANDANTES	CANTIDAD PAGADA (\$)	SUB JUDICE CANTIDAD RECLAMADA (S)
Maunabo	2	4	0	450,000
Mayagüez	1	23	487,899.03	0
Moca	4	79	566,191.81	Desconocido
Naguabo	22	28	27,600	Desconocido
Orocovis	1	28	512,914.06	0
Peñuelas	1	11	0	0
Ponce	1	157	0	14,800,000
Salinas	2	2	65,000	Desconocido
San Juan	6	6	90,000	7,003,000
San Lorenzo	3	51	0	Desconocido
San Sebastian	8	55	5,000	400,000
Toa Alta	2	4	0	Desconocido
Toa Baja	1	34	412,000	0
Trujillo Alto	3	29	20,315.94	3,000,000
Utua	7	22	627,443	0
Vieques	1	9	150,561	0
Yabucoa	1	1	48,176	0
TOTALES	153	1,381	\$28,311,304.08	\$78,318,000

TOTALES PARA PUERTO RICO

PLEITOS	DEMANDANTES	OTORGADO	SUB-JUDICE
508	2,641	\$51,183,527.08	\$355,225,993.00

ANOTACIONES
