

X. *Los Derechos Fundamentales y el Principio del Mérito en el Servicio Público*

1. **Funcionarios y Empleados Públicos—Ley de Personal—Defectos**

La Ley de Personal carece de una declaración de propósitos y se ganaría mucho si tuviese una similar a la que aparece en las Reglas de Personal.

2. **Funcionarios y Empleados Públicos—Ley de Personal—Servicio por Oposición**

La Sección 36 de la Ley de Personal no debe limitarse al Servicio por Oposición y tiene que proscribir también trato discriminatorio por motivos de color, sexo, origen o condición social.

3. **Funcionarios y Empleados Públicos—Ley de Personal—Apelación**

La Sección 31 de la Ley de Personal exige formulación de cargos por justa causa para las suspensiones y destituciones, y la Sección 36 específicamente se limita al Servicio por Oposición, pero ello no obstante, a la luz de las normas constitucionales y los propósitos de la Ley de Personal, no puede derivarse la conclusión de que un miembro del Servicio sin Oposición, o del Servicio Exento pueda ser tratado adversamente por razones de raza, sexo, condición social, arbitrariedad personal, y que no tenga recurso ante la Junta.

4. **Funcionarios y Empleados Públicos—Principio del Mérito—Extensión**

La mejor manera de extender el principio del mérito es mediante sistemas autónomos, que permitan discrecionalidad a sus directores departamentales, aun sin concursos abiertos ni exámenes de oposición en algunos casos, pero con supervisión central de la oficina y la junta de personal que corrija las violaciones de los principios esenciales en cualquier parte del servicio público donde surjan.

5. **Funcionarios y Empleados Públicos—Servicio Político**

Si de los grupos ahora incluidos en el Servicio Exento y el Servicio sin Oposición, se separaran los funcionarios de carácter político en un *Servicio Político* y los demás grupos se clasificaran entre el Servicio sin Oposición y otra categoría de *Servicios Autónomos* y se eliminara el actual nombre de *Servicio Exento*, los nuevos títulos aclararían la razón de ser de cada categoría y el propósito general de no eximir a ninguna del principio del mérito.

6. **Funcionarios y Empleados Públicos—Principio del Mérito—Poder Judicial y Legislativo**

No es propio que la Oficina de Personal, siendo parte del estado mayor de la Oficina del Gobernador, tenga control sobre la administración de personal en el Poder Judicial y Legislativo, que deben ser independientes; deben organizarse dentro de estas Ramas sistemas de administración de personal basados en el mérito.

7. **Funcionarios y Empleados Públicos—Principio del Mérito—Administraciones Municipales**

Excluyendo los cargos de dirección política en los municipios, todos los demás deben ser cubiertos por un sistema de mérito independiente que tenga clasificación de cargos, escalas de retribución, requisitos y pruebas

de ingreso, reglamentos para licencias, protecciones contra discrimenes indebidos, procedimientos establecidos para los castigos, y la oportunidad de apelación.

8. Funcionarios y Empleados Públicos—Discrimenes Indebidos—En General

Más de una tercera parte de los funcionarios y empleados del Gobierno de Puerto Rico, y todos los municipales (con algunas excepciones en cuanto al Municipio de San Juan), están a merced de la discreción de sus jefes en cuanto a discrimenes inconstitucionales y favoritismo personalista.

9. Funcionarios y Empleados Públicos—Juramento de Fidelidad—Eliminación

Debe eliminarse de la Constitución y las leyes, como una violación innecesaria de la libertad de conciencia, el juramento de fidelidad exigido por la Constitución en la Sección 16 del Artículo VI.

10. Funcionarios y Empleados Públicos—Discrimenes Políticos—Investigaciones de Lealtad Constitucional

Parece muy satisfactoria la norma de no investigar, uno por uno, a todos los empleados, desde el punto de vista de su lealtad al régimen constitucional, y aunque es indispensable que los empleados públicos sean leales al orden constitucional, que respeten las normas más básicas de la organización política, los medios más efectivos para fomentar dicha lealtad son los de la educación, unidos al esfuerzo por mantener un verdadero orden constitucional, que sea respetable para todos.

11. Funcionarios y Empleados Públicos—Discrimenes Políticos—Comunistas y Nacionalistas

Debe prevalecer el principio de considerar individualmente a cada persona por sus méritos para la labor requerida, reconociéndose, sin embargo, que algunos cargos, por su especial naturaleza, excluyen el nombramiento de nacionalistas y comunistas.

12. Funcionarios y Empleados Públicos—Discrimenes Indebidos—Razones Políticas

No tiene vigencia y debe eliminarse la cláusula 7 de la Sección 31(a) de la Ley de Personal que convierte en causas de destitución las infracciones de la Ley Núm. 53 de 1948 (derogada), y la cláusula 6 que incluye como causa de destitución la incompatibilidad declarada por la Ley Núm. 8 de 29 de diciembre de 1950 debe derogarse también porque es una repetición de la 7, ya que incorpora las normas de la Ley Núm. 53—“abogar por el derrocamiento del Gobierno de Puerto Rico o de los Estados Unidos por medio de la fuerza o la violencia, o ser miembro de cualquier sociedad, grupo, o asamblea u organización que abogue por tal derrocamiento”.

13. Funcionarios y Empleados Públicos—Causas de Destitución—Actividades Políticas

La Ley de Personal debe incluir entre las causas de destitución las siguientes: (a) Usar la autoridad o cualquier recurso oficial para hacer campaña eleccionaria en favor de un partido o para cualquier fin partidista; y (b) solicitar fondos o votos, o en cualquier forma actuar como propagandista de un partido, dentro del ámbito de las funciones oficiales.

14. Funcionarios y Empleados Públicos—Actividades Políticas—Aplicación de la Ley Hatch

Deben reglamentarse las actividades políticas de los empleados públicos sin adoptarse las disposiciones de la Ley Hatch [5 U.S.C.A. sec. 7324] para todos los empleados sino solamente para los directores principales,

incluyendo todos los asesores, ayudantes y miembros del estado mayor de dichos directores y excluyendo a los Secretarios de Departamentos.

15. Funcionarios y Empleados Públicos—Actividades Políticas—Comité de Ética para el Poder Ejecutivo

Se respaldan las recomendaciones sobre actividades políticas del Comité nombrado por el Gobernador para formular un Código de Ética que oriente a los empleados del Poder Ejecutivo.

16. Funcionarios y Empleados Públicos—Derechos de Asociación y Negociación Colectiva—Aclaración

Se necesita un esclarecimiento de las normas para que los empleados públicos sepan hasta dónde pueden llegar sus derechos de asociación y negociación colectiva y también para que los dirigentes conozcan las limitaciones de su autoridad.

17. Funcionarios y Empleados Públicos—Derechos de Asociación y Negociación—Representantes

El Gobierno debe ver con simpatía las asociaciones de empleados, inclusive las que traten de negociar por medio de representantes sus condiciones de trabajo; y debe establecerse un sistema que excluya las prácticas de huelga, taller cerrado, afiliación con uniones extragubernamentales y otras incompatibles con el sistema de mérito. Debe establecerse el sistema de arbitraje para las cuestiones que no puedan resolverse de común acuerdo; y estudiarse cuidadosamente el modelo de los *Whitley Councils* de Inglaterra con el propósito de adaptarlo a Puerto Rico.

18. Funcionarios y Empleados Públicos—Trabajo en Exceso de Ocho Horas Diarias

No se aplica a los empleados públicos la parte de la Sección 16 de la Carta de Derechos que exige pagar compensación extraordinaria por trabajo en exceso de ocho horas diarias. Según interpretación, dicha cláusula constitucional no rige porque no se ha implementado por ley y porque "haría necesario un sistema muy estricto y costoso para controlar dichos pagos y evitar el mal uso de los mismos".

19. Funcionarios y Empleados Públicos—Trabajo en Exceso de Ocho Horas Diarias

El Gobierno debe abstenerse de continuar violando la Sección 16 del Artículo II de la Constitución sobre compensación extraordinaria por trabajo en exceso de ocho horas diarias; y debe proveer remedios para las personas que han sufrido tal violación desde que entró en vigencia la Constitución.

20. Funcionarios y Empleados Públicos—Principio del Mérito—Constitución

La norma básica del principio de mérito para el servicio público debe ser incluida en la Constitución.

ANÁLISIS DEL CAPÍTULO

A. Bases teóricas y legales: El principio del mérito para el servicio público

B. Conclusiones y recomendaciones

1. Necesidad de aclarar y ampliar la aplicación del principio del mérito

(a) Defectos en la Ley de Personal

(b) El derecho de apelación ante la Junta de Personal

(c) La extensión del principio del mérito mediante sistemas autónomos

1959-CDC-001 INFORME DEL COMITE DEL GOBERNADOR

- (1) Los sistemas de mérito en la Universidad de Puerto Rico, el Departamento de Instrucción Pública, la Policía y la Autoridad de las Fuentes Fluviales
 - (2) La ausencia de sistemas de méritos en las otras entidades autónomas
 - (3) El dilema de las agencias que funcionan como "empresas o negocios privados"
 - (d) Aplicación del principio del mérito en el Servicio sin Oposición
 - (e) Posibilidades de ampliar el Servicio por Oposición
 - (f) "Servicio político"
 - (g) Aplicación del principio del mérito en sistemas independientes
 - (1) En el Poder Judicial
 - (2) La Asamblea Legislativa
 - (3) Las administraciones municipales
2. Los discrimenes indebidos
- (a) La situación presente, en general
 - (b) Discrimenes por creencias religiosas
 - (c) Discrimenes políticos
 - (1) Investigaciones de lealtad constitucional
 - (2) Las prácticas contra los comunistas y nacionalistas, y sus consecuencias
 - (3) Recomendaciones adicionales para evitar los discrimenes indebidos por razones políticas
3. La reglamentación de las actividades políticas de los servidores públicos
- (a) La situación actual
 - (b) Argumentos en favor y en contra de reglamentar la actividad política de los servidores públicos
 - (c) Recomendaciones para el problema nuestro
 - (1) Nuevas causas de destitución
 - (2) Las reglas de la Ley Hatch
 - (3) Libertad, con moderación y buen juicio, en los demás aspectos
 - (4) Aplicación de la Ley Hatch a los directores principales del servicio permanente
 - (5) Las recomendaciones del Comité de Etica para el Poder Ejecutivo
4. Los derechos de asociación y de negociación colectiva
- (a) Las disposiciones constitucionales
 - (b) Necesidad de aclarar las normas
 - (c) Los argumentos en favor y en contra de los derechos de asociación y negociación colectiva de los empleados públicos
 - (d) Recomendaciones
5. Otros derechos en el trabajo
- (a) Las normas constitucionales
 - (b) El gobierno viola la norma constitucional sobre trabajo en exceso de ocho horas diarias
 - (c) Nuestra opinión
 - (d) Recomendación
6. El principio del mérito en la Constitución
- (a) Antecedentes
 - (b) Se necesita una renovación activa del sistema de mérito
 - (c) Recomendación

A. Bases teóricas y legales: El principio del mérito para el servicio público

En cualquier país la observancia de los derechos fundamentales depende decisivamente de la calidad de los funcionarios públicos; y ésta, a su vez, es determinada hasta un grado muy alto por la mayor o menor eficacia de la administración de personal en el gobierno.

La administración de personal es la selección, educación y armonización de los funcionarios para que sus actuaciones conduzcan con la mayor eficacia posible al cumplimiento de las finalidades del gobierno. El trato del personal, en todos sus aspectos, debe regirse por el principio del mérito para el servicio público, que impone la obligación de conseguir y propiciar la idoneidad para las funciones gubernamentales, excluyendo todo discrimen por motivos irrelevantes. La supremacía del principio de mérito aclara el propósito de sus corolarios—los requisitos y premios por capacidad, las garantías de continuidad y progreso en la “carrera profesional”, y la norma de que las oportunidades de servicio público estén abiertas a todos los ciudadanos, para distribuirse equitativamente, sin distinciones ajenas a la cuestión de idoneidad.

Existe un verdadero “*sistema de mérito*” cuando el “*principio de mérito para el servicio público*” orienta las normas y las prácticas administrativas en el reclutamiento, los requisitos de ingreso, los nombramientos, las clasificaciones, la retribución, los ascensos, la supervisión, las calificaciones, las licencias, los traslados, los castigos, las destituciones, el retiro, y todos los demás aspectos del trato del personal.

Nuestra primera Ley de Servicio Civil se aprobó en 1907 (copiada de la legislación federal), pero sus principios básicos no comenzaron a aplicarse con eficacia hasta 1945. Durante cuarenta años el progreso fue lento porque las superestructuras jurídicas y técnicas no tenían arraigo suficiente ni en la situación cultural ni en las actitudes de los líderes políticos y administrativos.

La Ley Núm. 345 del 12 de mayo de 1947 estableció un sistema de mérito para el servicio público que en su realización práctica puede considerarse entre los mejores del mundo y es, sin duda, el más avanzado de toda la América Latina. No obstante, debemos determinar si tiene limitaciones desde el punto de vista de la protección de los derechos fundamentales de los empleados públicos y promueve la calidad de éstos frente a los derechos de la ciudadanía.

De las normas constitucionales que protegen derechos fundamentales, las más aplicables a nuestro tema son las siguientes:

La Sección 1 de la Carta de Derechos prohíbe discrimenenes "por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, . . . ideas políticas o religiosas"; y proclama la dignidad del ser humano como inviolable y la igualdad de todos los hombres ante la ley.

Las Secciones 16, 17 y 18 garantizan a todo trabajador los derechos a escoger libremente su ocupación, recibir igual paga por igual trabajo, a salarios mínimos razonables, a protección contra la salud y la integridad personal, a una jornada de ocho horas o menos, y a compensación de por lo menos una vez y media el salario ordinario por las horas extras. A los trabajadores de empresas privadas y de "agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionen como empresas o negocios privados" también se les reconocen los derechos de organizarse, negociar colectivamente y hacer uso de la huelga y "otras actividades concertadas legales".

Según veremos más adelante, también tienen aplicación las disposiciones constitucionales que garantizan los derechos políticos y las libertades de pensamiento, expresión y asociación.

B. Conclusiones y recomendaciones

1. Necesidad de aclarar y ampliar la aplicación del principio del mérito

(a) Defectos en la Ley de Personal

[1] 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.

Las Reglas de Personal, en su preámbulo, sí incluyen las declaraciones de principios que debieran estar en la Ley:

" * * *

"El Gobierno tiene para con el pueblo de Puerto Rico el deber de atraer y retener las personas más capacitadas que puedan conseguirse, a base únicamente de mérito y sin prejuicios de raza, política o religión.

"El Gobierno tiene para con sus empleados la responsabilidad de proveerles medios adecuados de supervisión y adiestramiento, estimularles, despertar en ellos el deseo de dar a su trabajo el máximo de esfuerzo, asegurar que tal esfuerzo tenga su recompensa adecuada, y que los empleados, mientras

se hagan acreedores a ello, sean inamovibles y tengan seguridad en su carrera pública.”

Se especifican otras formas de aplicar el principio del mérito. De ninguna manera, ni explícitamente ni por el sentido de sus declaraciones, se limita el preámbulo al Servicio por Oposición. La misma lógica de su contenido lo hace extensivo a todos los funcionarios y empleados del Gobierno.

Así debe ser y se ganaría mucho si la Ley de Personal tuviera una declaración similar de propósitos y, más aun, si sus disposiciones realmente aplicaran el principio del mérito como lo hemos definido, con la amplitud y la significación que se anuncian en las reglas. Veremos más adelante cómo la ausencia de claridad en los postulados básicos produce limitaciones serias en las prácticas administrativas.

[2] La Sección 36 de la Ley de Personal prohíbe “. . . trato desigual . . . en el Servicio por Oposición, por razones políticas, religiosas, o de raza.” Es evidente que debe enmendarse para coincidir con la Sección 1 de la Carta de Derechos. No debe limitarse al Servicio por Oposición y tiene que proscribir también los motivos de color, sexo, origen o condición social. Para dar cumplimiento pleno a la norma constitucional y al principio del mérito debe excluir de todas las fases de la administración de personal los discriminaciones por razones ajenas a la idoneidad, especificando los motivos mencionados en la Carta de Derechos, más el de prejuicio personalista.

El mandato de la Constitución exige aplicación universal y no se justifica que se descuide su cumplimiento en el Servicio sin Oposición y el Servicio Exento, que incluyen más de la mitad de los empleados estatales—29,100 de 57,300. Más adelante veremos que la Oficina y la Junta de Personal de hecho se han desentendido de esos dos servicios.

Es cierto que la permanencia, las escalas de sueldos, y las otras protecciones del Servicio por Oposición no deben amparar a quienes carezcan de mérito. Pero es un error suponer que la única forma válida de seleccionar por mérito es la que ahora existe en el Servicio por Oposición. Además, el principio de mérito, si se aplica universalmente como nosotros recomendamos, exige seleccionar a la persona más capacitada para cada cargo. Así es aun para los de dirección política, con la salvedad de que en ellos la orientación política viene a ser un requisito de idoneidad. Si para algunos puestos se necesitan determinados medios de selección distintos de

militar de la Guardia Nacional; el personal permanente de la Junta Estatal de Elecciones; y el personal administrativo y de oficina de la Oficina de Defensa Civil. Dada la presente centralización y uniformidad del Servicio por Oposición no podría ser mucho más abarcadora la lista, pues los grupos del Servicio Exento son los de la más alta dirección política—los jefes principales de los departamentos, las agencias, juntas y corporaciones—y los empleados de entidades que necesitan autonomía—corporaciones, instituciones educativas, la Asamblea Legislativa, el sistema judicial y las unidades militares y de Policía. Ya hemos explicado que, para estos casos, la solución es aplicar el principio del mérito en sistemas autónomos. De todos modos, debe ampliarse en todo lo posible el Servicio por Oposición.

(f) “*Servicio político*”

[5] La recomendación que podemos hacer en este punto es que de los grupos ahora incluidos en el Servicio Exento y el Servicio sin Oposición, se separen los funcionarios de carácter político e un *Servicio Político* y los demás grupos se clasifiquen entre el Servicio sin Oposición y otra categoría de *Servicios Autónomos*, y se elimine el actual nombre de *Servicio Exento*.

Los nuevos títulos aclararían la razón de ser de cada categoría y el propósito general de no eximir a ninguna del principio de mérito. Además, ya es tiempo de que se sepa dónde termina el sistema de carrera profesional y comienza el liderazgo político. En los más altos niveles del Poder Ejecutivo los funcionarios actúan en forma ambivalente, sin saberse con claridad si son políticos “permanentes”. Muchas veces se da el caso de que un funcionario de carrera es ascendido a un puesto político sin que haya conciencia de las consecuencias del cambio. Esta puede ser, y de hecho es, una manera eficaz de desangrar al servicio permanente de sus mejores miembros, pues la transferencia a un cargo político significa muchas veces el fin de la carrera profesional de servicio público. Debiera existir en las más altas esferas una circulación sistemática del liderazgo administrativo que modere el éxodo a posiciones políticas.

(g) *Aplicación del principio del mérito en sistemas independientes*

(1) En el Poder Judicial.

[6] No es propio que la Oficina de Personal, siendo parte

estado mayor de la Oficina del Gobernador, tenga control sobre la administración de personal en el Poder Judicial, que debe ser independiente. La presente situación no es lógica ni desde este punto de vista ni desde ningún otro.

La mezcla confusa de los diversos procedimientos es inaceptable. Para los nombramientos de los jueces, el Departamento de Justicia recomienda, el Gobernador nombra y confirma el Senado. En este proceso entran consideraciones partidistas y no puede decirse que rigen exclusivamente los principios del mérito y de la independencia judicial. En este sentido las peores desviaciones se manifiestan en los nombramientos de jueces del Tribunal Superior y del Tribunal de Distrito y hasta alcanzan a los del Tribunal Supremo. De los demás miembros del personal, algunos están en el Servicio Exento, y todas sus condiciones de trabajo quedan a discreción de los directores del Poder Judicial. Otros, por pertenecer al Servicio sin Oposición, tienen la mayor parte de su *status* controlado por la Oficina de Personal. Finalmente, hay muchos empleados de oficina y de carácter administrativo que están dentro del Servicio por Oposición.

De todos los postulados de la doctrina de separación de poderes, uno de los más respetables es el que proclama la independencia judicial. En las deliberaciones de la Convención Constituyente se expresó repetidamente que la intención era garantizar esa independencia. El Artículo V de la Constitución incorporó reformas que mejoraron la base constitucional de la Rama Judicial, dándole unificación, poder de hacer reglas de procedimiento, medios para dirigir la administración de los tribunales, protecciones en cuanto a las destituciones de los jueces y en otras formas, todo ello bajo la dirección del Tribunal Supremo. La Ley de la Judicatura ha establecido varias disposiciones que mejoran la administración de personal y la independencia de los jueces. Sin embargo, en los nombramientos todavía persiste la censurable práctica de las consideraciones partidistas. La mejor prueba de esta afirmación es que la selección de jueces, incluyendo los del Tribunal Supremo, salvo muy limitadas excepciones, se hace con exclusión de afiliados a partidos políticos minoritarios.

Sin entrar en otras posibilidades de mejoramiento, debemos recomendar la organización dentro de la Rama Judicial de un sistema de administración de personal basado en el mérito. El grado de su autonomía debe corresponder a la independencia que exigen la separación de poderes y las necesidades propias de la

judicatura. Consideramos que la imparcialidad de los tribunales es una de las más importantes garantías para los derechos fundamentales de los ciudadanos. En el momento presente la recomendación de que la administración de personal en la judicatura se base en el principio del mérito, y particularmente que sus nombramientos sean hechos sin consideraciones partidistas, es una de las principales medidas para el mejoramiento de los derechos civiles.

El sistema de mérito del Poder Judicial puede colocarse bajo la supervisión del Juez Presidente del Tribunal Supremo, ayudado por la Oficina de Administración de Cortes, según exige la Sección 7 del Artículo V de la Constitución. Como la Sección 8 también exige que los jueces sean nombrados por el Gobernador con el consentimiento del Senado, debe establecerse la costumbre de que el Gobernador seleccione los candidatos de listas propuestas por un nuevo Consejo Judicial. No es incumbencia nuestra entrar en los detalles de organización de dicho consejo. Nuestra preocupación es tan sólo por los principios básicos de mérito y de independencia judicial.

Para crear un sistema de administración de personal en la Rama Judicial, la Oficina de Personal debe dar asesoramiento y ayuda, porque su experiencia es necesaria. Pero una vez creado el sistema, deben pasar a él todos los funcionarios y empleados que ahora están bajo la jurisdicción de la Oficina y la Junta. La autonomía debe ser completa, aun en cuanto a las apelaciones. Repetimos que se justifica más que en las corporaciones públicas y tanto como en cualquier otra parte del Gobierno. La uniformidad equitativa en relación con puestos similares a los del Poder Ejecutivo se puede procurar por otros medios de comunicación. Para algunos servicios—como el de reclutamiento de candidatos a puestos de secretaría y oficina—el solicitar la ayuda de la Oficina de Personal debe estar enteramente a discreción del Poder Judicial.

(2) La Asamblea Legislativa.

La comisión conjunta de la Asamblea Legislativa que fue creada en 1951 para estudiar la organización y el funcionamiento de las cámaras, precisamente en el momento de las revisiones constitucionales, desechó una recomendación en favor del principio del mérito para el trato de su personal.

Por las mismas razones que hemos explicado en cuanto al Poder Judicial, debemos recomendar para la Asamblea Legislativa un

sistema de mérito que tenga su propia autonomía. Los legisladores necesitan servicios eficientes, al igual que en cualquier otra organización administrativa. Algunos de esos servicios deben rendirse imparcialmente para todos los representantes del pueblo, sin consideración de su afiliación partidista. Es verdad que en ciertos cargos se necesita la relación de confianza política, pero en cuanto a ellos pueden hacerse los nombramientos como en el Servicio sin Oposición. Las demás condiciones de trabajo en tales cargos y todas las de los no políticos deben regirse por el principio de mérito. El mantener el "sistema de botín" sólo sirve para debilitar el funcionamiento de la Legislatura y su dignidad ante las otras ramas del gobierno y ante el pueblo. Si los partidos necesitan recursos de personal para su funcionamiento, deben obtenerlos por otros medios, no a costa del servicio público que ha de rendir la Asamblea Legislativa.

(3) Las administraciones municipales.

[7] Finalmente queda la cuestión de los funcionarios y 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 licencias, protecciones contra discriminaciones indebidas, procedimientos establecidos para los castigos, oportunidad de apelación, y las demás garantías que hemos indicado antes. Para extirpar los viejos achaques de padrinazgo y partidismo se necesita supervisión central, hasta el punto de que los nombramientos se hagan como en el Servicio por Oposición por medio de exámenes en concursos abiertos y ternas de registros de elegibles. La existencia de muchas unidades distintas, junto con las arraigadas costumbres de favoritismo exigen la centralización, aun para los nombramientos.

Puede argumentarse, de la otra parte, que los gobiernos municipales deben tener autonomía para atender a los asuntos locales con eficiencia y para dar significación democrática a sus actuaciones.

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.

La otra alternativa, de poner dicho sistema dentro del que existe actualmente en el gobierno estatal, presenta muchas dificultades. Sería contrario a los principios de autonomía municipal; impondría a la Oficina y a la Junta de Personal una carga adicional demasiado pesada, llena de controversias políticas que perjudicarían a sus otras obligaciones de mejorar el servicio estatal; y tendría pocas probabilidades de ser aceptada por los gobiernos municipales.

2. *Los discrimenes indebidos*

(a) *La situación presente, en general*

[8] En resumen, los 29,100 funcionarios y empleados que pertenecen al Servicio Exento y al Servicio sin Oposición carecen de protección suficiente contra los discrimenes prohibidos por la Sección 1 de la Carta de Derechos. De ellos, los que están cubiertos por la Ley de la Universidad, la de Certificación de Maestros y la de la Policía tienen las mejores garantías estatutarias, que incluyen para los permanentes las exigencias de formulación de cargos por justa causa y debido procedimiento. Por disposiciones administrativas bajo la Ley Núm. 83 de 1941, la Autoridad de Fuentes Fluviales tiene un sistema mixto de mérito y negociación colectiva que también puede contarse entre los mejores. Aun estos cuatro grupos excepcionales necesitan más protección, como hemos visto. De sus 21,690 miembros, por lo menos la mitad carece de permanencia y los consiguientes derechos de justa causa, debido procedimiento y apelación. Los demás miembros de los dos servicios—otros 7,410—ni siquiera tienen las garantías mínimas. Si se suman los 1,400 provisionales del Servicio por Oposición, se verá que en el Gobierno del Estado Libre Asociado hay por lo menos 20,000 servidores públicos, de un total de 57,300, para quienes las leyes y los reglamentos no garantizan las referidas disposiciones de la Carta de Derechos. Esto es así sin contar los defectos de la situación de los permanentes de la Universidad, el Departamento de Instrucción y la Policía. En otras palabras, más de una tercera parte de los funcionarios y empleados del Gobierno de Puerto Rico, y todos los municipales (con algunas excepciones en cuanto al municipio de San Juan), están a merced de la discreción de sus jefes en cuanto a discrimenes inconstitucionales y favoritismo personalista.

En el Servicio por Oposición, que abarca a 28,200 personas, las protecciones son adecuadas. Los procedimientos de la Oficina de

Personal, que el Director nos describe en detalle, están libres de discrimenes indebidos en las clasificaciones, los registros, las certificaciones de ternas, y otros aspectos.

La terna permite a los directores departamentales un margen discrecional que puede estar afectado por consideraciones arbitrarias. La alternativa tendría que ser el nombramiento y la colocación del empleado por la Oficina de Personal. En Inglaterra rige este tipo de centralización; la Comisión de Servicio Civil controla todo el proceso de selección hasta la asignación del candidato a un departamento determinado. A menos que sea imposible confiar en la discreción de los jefes departamentales, dicha centralización es excesiva, aunque tenga las ventajas de fomentar la uniformidad de normas y concentrar la exigencia de responsabilidad en un solo organismo. Debe recordarse que las clasificaciones y los exámenes no están a prueba de equivocaciones y, además, que las listas de elegibles no se preparan para cada plaza individualmente sino para grupos numerosos de cargos con la misma definición de clase. Cada plaza tiene necesidades particulares por los propósitos del programa a que pertenece y por las relaciones personales de su situación administrativa. Por estas razones se justifica el principio de que cada jefe tenga oportunidad de seleccionar a sus colaboradores de listas de elegibles.

Hemos comprobado que hay casos esporádicos en que se viola el principio del mérito para el servicio público, por razones personales, por discrimen racial, por intolerancia política y otras consideraciones indebidas, pero no hemos encontrado en estos vicios suficiente intensidad como para constituir un problema que justifique la centralización de los nombramientos. Es preferible intensificar la educación de los dirigentes administrativos para reducir las posibilidades de injusticia. Algunas oficinas sistemáticamente excluyen mujeres, sin suficiente razón o justificación por razones de idoneidad. En ciertos puestos y en determinadas subdivisiones son notablemente escasas las personas de color negro. Todavía persiste en muchos sitios la actitud de no admitir independentistas. Es cierto que los perjudicados dentro del Servicio por Oposición—no los otros—pueden quejarse a la Oficina de Personal y en los casos especificados por la Ley tienen apelación ante la Junta. También es cierto que dichas querellas han sido pocas. Pero no puede olvidarse que es difícil en muchas situaciones probar el abuso de discreción.

La Oficina de Personal ha hecho esfuerzos significativos por mejorar la calidad de los supervisores, pero su programa de adiestramiento no alcanza a los más altos niveles del Poder Ejecutivo. Además de las protecciones indicadas en otras partes del presente informe, recomendamos que la Oficina de Personal intensifique sus programas de educación para que los directores administrativos no usen arbitrariamente las facultades discrecionales que inherentemente corresponden a sus funciones en la selección y en las otras fases de la administración de personal.

Dichos programas de educación deben extenderse, por supuesto, al Servicio sin Oposición y al Servicio Exento, en donde más se necesitan. No hemos podido obtener información sobre discrimenes en esas dos partes del Servicio Civil. Aunque la solicitamos del Director, éste no la tiene, lo cual demuestra que su oficina no se preocupa continuamente por el problema. No puede asegurar que exista ausencia de discrimenes. Al contrario, nos ha dicho que en el Servicio sin Oposición el “proceso de selección y ascenso no ofrece garantía ni de igualdad de oportunidades ni contra discrimenes indebidos”, y que en el Exento los empleados “no están cubiertos en forma alguna por los beneficios y garantías de la Ley de Personal”, excepto los cuatro grupos discutidos, “que proveen condiciones de empleo y protecciones similares . . .”

A pesar de la ausencia de informes completos sobre las posibilidades de discrimen racial, de concentración de privilegios en las clases de mayores recursos económicos y más alto *status* social, y otros aspectos del Servicio Civil—sobre los cuales la Oficina de Personal debiera mantener investigaciones continuas—nuestras observaciones son en el sentido de que el Gobierno de Puerto Rico presenta una situación satisfactoria de democratización de las oportunidades.

(b) *Discrimenes por creencias religiosas*

No tenemos ninguna evidencia de que haya problemas de discriminación por razones religiosas. Sí tenemos, por nuestras propias observaciones, la convicción de que los miembros de las distintas iglesias conviven en un ambiente de tolerancia y libertad.

[9] Sin embargo, algunas personas se han perjudicado por conflictos entre sus convicciones religiosas y el juramento de fidelidad exigido por la Constitución en la Sección 16 del Artículo VI, que dice así:

“Todos los funcionarios y empleados del Estado Libre Asociado, sus agencias, instrumentalidades y subdivisiones políticas prestarán, antes de asumir las funciones de sus cargos, juramento de fidelidad a la Constitución de los Estados Unidos de América y a la Constitución y a las leyes del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.”

La Ley Núm. 14 del 24 de julio de 1952 dispone la cesantía de cualquier persona que se niegue a prestar el juramento. Dos fueron destituidas de puestos de Trabajador del Servicio de Alimentos por el Secretario de Instrucción. Una alegó que sus convicciones religiosas le impedían hacer juramentos y la otra, que no podía ser leal a las disposiciones del derecho positivo que estuviesen en contra de la Ley Divina. La Junta de Personal confirmó las dos destituciones, a lo cual se sintió obligada por la referida Ley Núm. 14 de 1952.

Nosotros creemos que tal exigencia de juramento es una violación innecesaria de la libertad de conciencia y que debe eliminarse de la Constitución y las leyes. Es inconcebible que una persona pueda jurar fidelidad con conocimiento y sin reservas a todas las disposiciones del derecho positivo. Si las conoce razonablemente bien, lo más probable, casi seguro, es que no podrá estar de acuerdo con todas. Algunas las considerará injustas y abusivas, otras inmorales. Si no es capaz de conocerlas y juzgarlas, entonces su juramento no vale de mucho; es una pura fórmula retórica. A algunos extranjeros se les crea el dilema de que aun respetando nuestro orden jurídico, con disposición de obedecer sus mandatos, no pueden expresar tan incondicional sumisión a un gobierno que no es el suyo.

Nuestra conclusión es que debe eliminarse el juramento.

(c) Discrimenes políticos

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

(1) Investigaciones de lealtad constitucional.

[10] Primero, nos parece muy 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.

Por supuesto, es indispensable que los empleados públicos sean leales al orden constitucional, que respeten las normas más básicas de la organización política. Si no, ¿cómo podrían servir con eficacia y dar respetabilidad a los órganos gubernamentales de ese sistema fundamental?

Los medios más efectivos para fomentar la lealtad constitucional de los servidores públicos son los de la educación, unidos al esfuerzo por mantener un verdadero orden constitucional, que sea respetable para todos. Las investigaciones en masa son peligrosas y contraproducentes. Siempre se prestan a la imposición de las preferencias mayoritarias. Conllevan riesgos de ambigüedad en los requisitos y defectos en los procedimientos. Engendran un clima de temores y sospechas que perjudica la calidad del servicio público porque repele a muchas personas capaces, impone cautela en las decisiones administrativas y mata el entusiasmo.

- (2) Las prácticas contra los comunistas y nacionalistas, y sus consecuencias.

[11] En su informe, el Director de Personal nos dice que las autoridades nominadoras se abstienen de emplear "a personas cuya afiliación nacionalista o comunista conocen." No nos parece aceptable esta norma. Debe prevalecer el principio de considerar individualmente a cada persona por sus méritos para la labor requerida, reconociéndose, sin embargo, que algunos cargos, por su especial naturaleza, excluyen el nombramiento de nacionalistas y comunistas. Varios casos indican que la mera sospecha puede ser suficiente para la exclusión. Así fue como el Secretario de Instrucción destituyó a dos empleados sin permanencia de puestos en las oficinas centrales de su Departamento, poco después de la revuelta nacionalista de 1950. No podía probar la falta de lealtad constitucional, ni siquiera la afiliación a uno de los dos partidos mencionados, pero las destituciones se hicieron sumariamente, sin explicación de razones ni oportunidad de defensa, según se explica en el capítulo sobre libertad académica.

En dos decisiones recientes del Tribunal Superior, dictadas por el Juez Luis R. Polo, se revelan las injusticias que pueden cometerse en el Servicio Civil por supuestas exigencias de lealtad constitucional.

En uno de los casos, el Tribunal revocó a la Junta de Personal, que había confirmado la destitución de Gil A. Suárez, Agente de Rentas Internas, la cual fue ordenada el 8 de noviembre de 1950

por el Secretario de Hacienda sobre la base de que el referido empleado era miembro del Partido Nacionalista. En la opinión (dictada el 13 de mayo de 1958, siete años más tarde) las conclusiones fueron que el señor Suárez desde 1942 había hecho reiteradamente declaraciones de ser nacionalista pero no se probó que hubiera participado en ninguna actividad, pacífica o violenta del Partido Nacionalista.

En el otro caso, Leonard Sidney Schlafer fue destituido el 5 de febrero de 1951 por el Secretario de Hacienda, de su cargo de Guardalmacén I por ser miembro del Partido Comunista y la Junta de Personal confirmó la destitución el 26 de agosto de 1955, cuatro años y seis meses después. Por falta de diligencia del abogado defensor, el caso no quedó sometido debidamente ante el Tribunal Superior hasta el 25 de enero de 1957 y se resolvió el 3 de abril de 1958. En total la duración del proceso fue igual que en el caso de Suárez—siete años. La sentencia del Juez Polo declara que no se probó la afiliación al Partido Comunista durante la ocupación del cargo público, ni tampoco que ese partido abogue por derrocar al Gobierno mediante la violencia. No está incluido en la lista de agrupaciones subversivas preparada por el Procurador General de los Estados Unidos conforme a la Orden Ejecutiva Núm. 10450, en la cual sí están los partidos comunistas de otros estados, el de Estados Unidos, y el Partido Nacionalista de Puerto Rico. Se revocó la resolución de la Junta de Personal.

Del otro lado, hay una decisión de la Junta que dio mayor protección contra un discrimen político. Es de la misma época (el año siguiente a los sucesos nacionalistas de 1950) en que se plantearon ante ella las apelaciones de Leonard Sidney Schlafer y Gil A. Suárez. (Estas dos, sin embargo, las dejó pendientes y no las resolvió hasta el 1955.) El 13 de septiembre de 1951, once meses después de los sucesos del 30 de octubre de 1950, la Junta revocó la destitución de Fernando Fuentes Jiménez, después de llegar a la conclusión de que el apelante, durante horas de trabajo, había hecho propaganda entre los empleados de su oficina para solicitar del Presidente Truman la proscripción de la bomba atómica, para pedir al Procurador General de Puerto Rico la excarcelación de Deusdedit Marrero y para conseguir el regreso de los soldados puertorriqueños de Corea. La Junta dijo no haber considerado el "contenido" de la propaganda y confirmó la suspensión de seis meses como castigo por la falta de haberse interrumpido el trabajo para distribuir la referida propaganda.

Poco tiempo después, el 3 de abril de 1952, la Junta emitió otra decisión para evitar trato perjudicial por creencias políticas. El apelante Roberto Cruz López había sido destituido el 31 de enero de 1951 alegándose que su trabajo en el período de prueba no resultaba satisfactorio. El puesto era de Delineante de Ingeniería II en el Departamento de lo Interior. La Junta revocó la destitución un año después, el 3 de abril de 1952, porque no fue convincente la prueba sobre la falta de adecuación de los servicios y, al contrario, se presentó evidencia de que el empleado había retirado su firma de una carta de desagravio al Presidente Truman después de los sucesos nacionalistas de 1950. Aclarando que no quería invadir el ámbito discrecional de la autoridad nominadora, la Junta estableció una norma importantísima que impone el peso de la prueba sobre los directores administrativos para demostrar la ausencia de discriminación.

La Junta de Personal resolvió en 1957 la apelación de Deusdedit Marrero, quien fue destituido el 15 de marzo de 1951 por el Secretario de Salud de su puesto de Trabajador Social II en la Unidad de Salud Pública de Arecibo, por la siguiente formulación de cargos:

“Que usted, Deusdedit Marrero, antes y alrededor del 30 de octubre de 1950, en Arecibo, Puerto Rico, hizo manifestaciones y propaganda a distintas personas en que fomentó y aconsejó la necesidad y conveniencia de derrocar al Gobierno Insular y sus subdivisiones por medio de la fuerza y la violencia, por cuyos hechos se encuentra usted acusado y encarcelado.”

La Junta revocó la destitución porque no consideró probado el cargo, ya que la evidencia sólo demostró que “en momentos en que miembros del Partido Nacionalista tiroteaban a la policía en el Cuartel de la Policía de Arecibo, el apelante, en tono de júbilo dijo [delante de otros empleados] que ésa era la forma de acabar con el Gobierno de Puerto Rico.” Esta decisión fue emitida el 23 de diciembre de 1957, pero debe aclararse que la tardanza se debió en parte a varios factores atenuantes—que el apelante estuvo algún tiempo preso y después recluido en hospitales, y que estaba pendiente el caso criminal bajo la Ley 53 de 1948 en el Tribunal Supremo. Este revocó al Tribunal Superior y absolvió al acusado pocos días después de la decisión de la Junta. De todos modos, para Deusdedit Marrero, igual que para los señores Suárez y Schlaffer, el proceso duró casi siete años.

Desde que rige la Ley de Personal en 1947, los cinco casos mencionados son los únicos que, según la Secretaría de la Junta de Personal, se han llevado ante ella por miembros del Servicio por Oposición, planteando la cuestión de discrimen político. Nos complace el número reducido y, más aun, que en el aspecto de libertad política todas las resoluciones finales han sido favorables, con justicia, a los empleados apelantes.

Es posible que aun en el mismo Servicio por Oposición hayan existido otros casos de prejuicio difícil de probar en apelación, por ejemplo, en actos discrecionales de selección, ascensos y traslados. También puede ser que en el Servicio Exento y en el Servicio sin Oposición, de los cuales la Junta no atiende apelaciones, existan discrimenes políticos no sólo en esas formas sutiles, sino en otras más abiertas de no renovar contratos, forzar renunciaciones, eliminar plazas y otras por el estilo, como en los casos del Departamento de Instrucción y la Universidad de Puerto Rico, que analizamos en el capítulo sobre libertad académica.

(3) Recomendaciones adicionales para evitar los discrimenes indebidos por razones políticas.

Ya hemos propuesto en el presente capítulo que debe extenderse el principio del mérito para dar debido procedimiento contra discrimenes en todos los servicios del gobierno. Ahora, más específicamente, nos interesa hacer algunas recomendaciones en cuanto a las posibilidades de discriminación política.

[12] No tiene vigencia y debe eliminarse la cláusula 7 de la Sección 31(a) de la Ley de Personal que convierte en causas de destitución las infracciones de la Ley 53. Esta fue derogada, por recomendación nuestra, respaldada por el Gobernador, y finalmente aprobada por la Asamblea Legislativa. La cláusula 6 que incluye como causa de destitución la incompatibilidad declarada por la Ley Núm. 8 de 29 de diciembre de 1950 debe derogarse también porque es una repetición de la 7, ya que incorpora las normas de la Ley 53—"abogar por el derrocamiento del Gobierno de Puerto Rico o de los Estados Unidos por medio de la fuerza o la violencia, o ser miembro de cualquier sociedad, grupo, asamblea u organización que abogue por tal derrocamiento."

Se aplican aquí las mismas razones en que basamos nuestras recomendaciones para conseguir la derogación de la Ley 53 y para criticar sus aplicaciones en la Ley Núm. 94 de 1955 como causas

para cancelar los certificados de maestros. De estas últimas dijimos lo siguiente en el capítulo sobre la libertad académica:

“ . . . Se prestan para investigaciones y perjuicios con intención partidista. Por su ambigüedad permiten castigar a personas que individualmente no favorezcan la violencia.

“Además existen delitos y sanciones en la legislación penal para cubrir actos de sedición. Es preferible depender de las normas y los procedimientos establecidos por las leyes ordinarias. Las reglas ambiguas y los procedimientos *ad hoc* en manos de administradores con mucha facultad discrecional resultan en una combinación peligrosa, como pudimos ver en las destituciones de 1950.”

En el mismo informe al defender el principio que recomendamos por igual para todo el personal académico, incluyendo los maestros de escuelas primarias y secundarias tanto como los universitarios, expresamos estas razones:

“El principio de considerar individualmente a cada persona por sus méritos profesionales para la labor requerida, nos parece el único aceptable. El fanatismo o la intolerancia del candidato puede ser, en un caso individual, suficiente causa de inelegibilidad. Nadie, no importa el mayor o menor radicalismo de sus preferencias políticas, tiene derecho a usar una cátedra para la indoctrinación partidista. Tampoco puede ser escudo para la incompetencia el pertenecer a un grupo minoritario. Un maestro que en sus clases deje de enseñar las materias correspondientes para dedicarse a discutir temas irrelevantes, políticos o de cualquier otra clase, puede ser destituido por incumplimiento de su deber. Ahora bien, en el sentido opuesto no debe excluirse a una persona por el mero hecho de pertenecer a un determinado grupo de opinión, o por tener individualmente ideas minoritarias, aun revolucionarias. La cuestión tiene que plantearse en términos de la capacidad particular para una determinada tarea. Es posible, repetimos, que así planteado el problema, resulte negativa la contestación por fanatismo, intolerancia o incompetencia.”

Si consideramos válidas las citadas razones para los maestros, tanto más debemos aplicarlas, *mutatis mutandis*, para los cargos no políticos del Servicio Civil, que en general tienen menos influencia normativa y requieren menos imparcialidad en su desempeño, desde el punto de vista de las cuestiones que venimos discutiendo. En cuanto a los funcionarios públicos debe prevalecer el mismo principio de idoneidad individual para cada tarea determinada. La violencia física o el peligro “claro e inminente” de ella son los actos que dentro de nuestro sistema constitucional deben con-

llevar la aplicación de sanciones penales. Cuando ellos estén presentes, y así se determine por las normas y los procedimientos de la administración de justicia, entonces puede haber la correspondiente acción disciplinaria en el Servicio Civil. Para este proceder hay ya margen en la Ley de Personal y las demás leyes de Puerto Rico.

Los casos discutidos revelan que dentro del ambiente político de Puerto Rico no se aumenta la seguridad del Estado con las citadas cláusulas 6 y 7 de la Sección 31(a) de la Ley de Personal. Estas sólo han servido para la persecución de personas que en ninguna forma estaban conectadas con actos de derrocar al go- tra opinión, están muy equivocadas, pero en una sociedad organi- zada por principios de constitucionalismo liberal y de democracia, el remedio contra las equivocaciones ideológicas no puede ser el bierno mediante la violencia. Sus ideas son minoritarias y, en nues- castigo, ni siquiera la destitución de un cargo público.

3. La reglamentación de las actividades políticas de los servi- dores públicos

(a) La situación actual

Ni la Ley ni las Reglas de Personal contienen normas en cuanto a la actividad política de los servidores públicos. Las Leyes Hatch de 1939 y 1940 prohíben a todos los empleados federales (clasifi- cados o no, excepto los legislativos, judiciales y de confianza), y también a los estatales y municipales que sean pagados total o parcialmente con fondos federales, las actividades siguientes: ser candidato, delegado de convención, miembro de comité, o funcio- nario de un partido; organizar o dirigir demostraciones, decir dis- cursos, solicitar fondos o votos; y publicar declaraciones partidistas o distribuir literatura del mismo tipo. Estas disposiciones se aplican a numerosos empleados del Gobierno de Puerto Rico, en varios departamentos.

(b) Argumentos en favor y en contra de reglamentar la actividad política de los servidores públicos

Las restricciones de la actividad política de los empleados públi- cos se basan en razones muy poderosas. Si el personal ha de ser permanente, para trabajar con los distintos partidos que sucesiva- mente dirijan al gobierno, debe cultivar su imparcialidad y, sobre esta base, ganarse el respeto del público y de todos los partidos. Por consiguiente, su conducta debe tener un alto grado de modera- ción en las actividades partidistas. Esto no quiere decir que sean

insensibles o volubles ante las cuestiones de orientación sino que sus preferencias se refieran a los valores más fundamentales y permanentes de la comunidad política.

Del otro lado, se oponen otros argumentos de mucho peso. Es injusto privar a los servidores públicos de los derechos políticos que deben tener como ciudadanos. Ellos constituyen un grupo numeroso y significativo que en gran medida posee cualidades valiosas para los procesos políticos, de preparación, experiencia y vocación.

(c) *Recomendaciones para el problema nuestro*

A pesar de nuestros grandes progresos en la administración pública todavía nos quedan resabios de abuso de poder. Las pruebas más claras son que hasta hace poco se cobraban cuotas políticas entre los empleados públicos y que todavía se utilizan los recursos oficiales para las campañas del partido de gobierno, como hemos visto en el capítulo sobre los derechos políticos. En estas circunstancias no se puede confiar en el buen juicio y la moderación de los protagonistas tanto como en Inglaterra, por ejemplo, donde existe un sistema excelente de reglamentación que depende mucho de las actitudes individuales y el clima de opinión pública. Aquí, igual que en aquel país, es preciso cultivar las condiciones subjetivas que dan firmeza a las normas, pero nosotros necesitamos mayor claridad en las directrices reglamentarias, para orientar y establecer límites.

(1) Nuevas causas de destitución.

[13] La Ley de Personal debe incluir entre las causas de destitución las siguientes:

(a) usar la autoridad o cualquier recurso oficial para hacer campaña eleccionaria en favor de un partido o para cualquier fin partidista;

(b) solicitar fondos o votos, o en cualquier forma actuar como propagandista de un partido, dentro del ámbito de las funciones oficiales.

Ya la Ley que asignó fondos a los partidos para sus actividades electorales prohibió el cobro de cuotas en los sitios de trabajo y entre los empleados públicos, aun fuera de dichos sitios, disponiendo que el infringir la prohibición será motivo de castigo como delito grave, quedando el infractor incapacitado para ser candidato a puesto de elección popular, para desempeñar cargos públicos en el Estado Libre Asociado y para ejercer el derecho al voto. Hace

falta complementar la Ley con un programa severo de autodisciplina en el uso del poder.

La Oficina y la Junta de Personal tienen en este terreno mucha oportunidad de hacer trabajo constructivo que refuerce las probabilidades de continuidad del Servicio Civil. Mientras más sincero y conocido sea el principio de servir al pueblo, por encima de las diferencias partidistas, mayor será la disposición de los sucesivos partidos de gobierno a respetar la permanencia del Servicio Civil.

(2) Las reglas de la Ley Hatch.

Además de las dos causas de acción disciplinaria que hemos recomendado, no deben imponerse las demás reglas de la Ley Hatch, excepto que la licencia acompañe la aceptación de una candidatura. Es justo, igual que propusimos para los maestros, que esa licencia sea con sueldo, por los tres o cuatro meses de la campaña electoral. Así se hace menos onerosa la opción que si se exige una renuncia o una licencia sin sueldo, especialmente a las personas con menos probabilidades de triunfar. Podría permitirse la licencia sin sueldo en caso de elección, pero exigiéndose la renuncia para un segundo término.

(3) Libertad, con moderación y buen juicio, en los demás aspectos.

El resto de la actividad política de los empleados públicos, incluyendo las manifestaciones públicas y la participación en las gestiones de los partidos, fuera del ámbito de las funciones gubernamentales, debe quedar sujeto a un canon de moderación y buen juicio, de modo que no se perjudique la respetabilidad de las instituciones gubernamentales. Si se exceden los límites de discreción, procederá la sanción disciplinaria, según la gravedad de cada caso, hasta la destitución.

(4) Aplicación de la Ley Hatch a los directores principales del servicio permanente.

[14] Ahora bien, todos los funcionarios en posiciones de dirección, desde el centro del gobierno hasta las unidades de segundo nivel departamental—como, por ejemplo, el Negociado de Bienestar Público del Departamento de Salud, incluyendo todos los asesores, ayudantes y miembros del estado mayor de dichos directores, y excluyendo a los Secretarios de Departamentos—deberán regirse por las prohibiciones de la Ley Hatch.

Son ellos los que están en las posiciones más estratégicas para enaltecer o rebajar al servicio público y también para simbolizar

públicamente las normas de imparcialidad. Como hemos visto, en los referidos niveles altos existe en Puerto Rico una ambigüedad que no permite distinguir entre los líderes políticos y los funcionarios profesionales de carácter permanente. Las consecuencias son destructivas para el Servicio Civil que así se ve privado de liderato propio, capaz de representar y defender sus principios. Para acabar con la confusión e identificar a los líderes administrativos, las normas de abstención partidista que proponemos resultarían muy útiles. Juntas con otras reformas relacionadas con ellas que planteamos en el presente capítulo, pueden ayudar a la creación de un liderato administrativo, parecido a la Clase Administrativa de Inglaterra, que constituya el núcleo central de orientación para los servidores permanentes.

- (5) Las recomendaciones del Comité de Ética para el Poder Ejecutivo.

[15] El Comité que el Gobernador nombró para hacer recomendaciones sobre un código de ética que oriente a los empleados del Poder Ejecutivo, sometió recientemente su proyecto. Respaldamos las recomendaciones que hizo ese Comité en cuanto a las actividades políticas de los funcionarios públicos.

4. *Los derechos de asociación y de negociación colectiva*

(a) *Las disposiciones constitucionales*

De acuerdo con la Sección 6 de nuestra Carta de Derechos, los empleados públicos, como todas las demás personas en Puerto Rico, "podrán asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares."

Es cierto que la Sección 17, al reconocer los derechos de los trabajadores a organizarse y a negociar colectivamente con sus patronos, limita su aplicación a las entidades del gobierno que funcionen como empresas privadas. En la misma forma está delimitada la Sección 18, que garantiza "el derecho a la huelga, a establecer piquetes y a llevar a cabo otras actividades concertadas legales."

(b) *Necesidad de aclarar las normas*

En la actualidad, la situación de los empleados públicos en cuanto a sus derechos de asociación está cubierta por una penumbra que encierra graves riesgos para el futuro.

Ya discutimos el dilema de las entidades parecidas a las empresas privadas que solicitan ingreso al Servicio sin Oposición o

al Servicio por Oposición mientras sus empleados alegan el derecho de unionarse.

En el capítulo sobre los derechos económico-sociales explicamos cómo en las corporaciones públicas a cargo de servicios fundamentales para la comunidad—por ejemplo, en la energía eléctrica y el transporte—las relaciones obrero-patronales se llevan a cabo como en los negocios privados. En otro sentido tenemos el ejemplo de la Asociación de Maestros que hace representaciones al Gobierno para mejorar las condiciones de trabajo de sus afiliados. Por otra parte, algunos jefes del gobierno ponen en práctica la norma de no cooperar con asociaciones de empleados que quieran discutir tales cuestiones.

[16] Se necesita un esclarecimiento de las normas para que los empleados públicos sepan hasta dónde pueden llegar sus derechos de asociación y negociación colectiva y también para que los dirigentes conozcan las limitaciones de su autoridad.

(c) Los argumentos en favor y en contra de los derechos de asociación y negociación colectiva de los empleados públicos

Son evidentes las ventajas de las asociaciones de empleados en cuanto desarrollan actividades cooperativas—de ahorros, préstamos, seguros, recreo, educación y enaltecimiento profesional. Así se reconoce en Puerto Rico, pues tenemos varias de este tipo, sin que se presenten problemas de relaciones con el Gobierno.

El problema es si los empleados deben tener el derecho de negociar colectivamente sus condiciones de trabajo por medio de representantes, o también el de afiliarse a uniones de carácter extra-gubernamental o, aun más, usar las técnicas de presión concertada, inclusive de huelga.

Los argumentos principales en favor de la analogía con los empleados de empresas privadas son los siguientes: Si los empleados públicos no cuentan con los referidos derechos, están a merced de un patrono muy poderoso. Es exagerada la alegación de que tales derechos son amenazas a la soberanía y la eficiencia del Gobierno, pues en la mayor parte de los casos se aplican dentro de sectores particulares de la maquinaria gubernamental. Además, en las empresas privadas las leyes toleran conflictos que amenazan el bienestar y la seguridad general. Las uniones pueden constituir una influencia positiva para reducir la injusticia y aumentar la eficiencia.

Del otro lado se encuentran razones de mucho peso. El Gobierno es diferente por su soberanía, su propósito de servicio general al pueblo y su obligación democrática. Los intereses de un grupo de empleados no deben menoscabar la promoción del bienestar general, el cumplimiento de los mandatos democráticos, ni el ejercicio de la autoridad suprema para mantener un sistema de paz y orden. Si hay defectos en la administración de personal, éstos no deben corregirse con la oposición de intereses particulares y los despliegues de poder que caracterizan a los conflictos obrero-patronales.

(d) *Recomendaciones*

[17] Nuestra conclusión es que el Gobierno debe ver con simpatía las asociaciones de empleados, inclusive las que traten de negociar por medio de representantes sus condiciones de trabajo. Para encauzar debidamente tal participación de los empleados debe establecerse un sistema que excluya las prácticas de huelga, taller cerrado, afiliación con uniones extragubernamentales y otras prácticas incompatibles con el principio del mérito para el servicio público; que provea medios de deliberación en cada unidad y nivel de administración; y que establezca un procedimiento de arbitraje para las cuestiones que no puedan resolverse de común acuerdo. Por supuesto, las soluciones que requieran legislación tendrán que someterse como recomendaciones a la Asamblea Legislativa. El modelo de los *Whitley Councils* de Inglaterra debe estudiarse cuidadosamente con el propósito de adaptarlo a nuestro ambiente. Sus principios fundamentales nos parecen muy adecuados. En la práctica funciona con resultados excelentes, según lo reconocen tanto los representantes de los empleados como los de la administración.

La necesidad de reconocer los referidos derechos de asociación y negociación colectiva es urgente porque la falta de cauces para la participación democrática de los empleados, sobre todo en épocas de cambio económico intenso como la presente, puede resultar en injusticias contra esos empleados, en rigidez de las situaciones administrativas frente a la competencia de las empresas privadas, y en pérdida de eficiencia. También puede tener consecuencias explosivas de conflictos extremistas, aun de huelgas, por no haberse facilitado los medios de comunicación a tiempo. El peligro es real porque los jefes administrativos reaccionan actualmente con resistencia ante cualquier iniciativa que signifique representación de sus empleados para discutir las condiciones de trabajo.

5. Otros derechos en el trabajo

(a) Las normas constitucionales

La Sección 16 de la Carta de Derechos dice así:

“Se reconoce el derecho de todo trabajador a escoger libremente su ocupación y a renunciar a ella, a recibir igual paga por igual trabajo, a un salario mínimo razonable, a protección contra riesgos para su salud e integridad personal en su trabajo o empleo y a una jornada ordinaria que no exceda de ocho horas de trabajo. Sólo podrá trabajarse en exceso de este límite diario, mediante compensación extraordinaria que nunca será menor de una vez y media el tipo de salario ordinario, según se disponga por ley.”

El capítulo sobre los derechos económico-sociales relacionados con el trabajo cubre estas disposiciones constitucionales desde el punto de vista de su aplicación a los trabajadores en general. Ahora nos interesan los problemas especiales que puedan existir en la administración de personal del gobierno.

(b) El gobierno viola la norma constitucional sobre trabajo en exceso de ocho horas diarias

[18] Nos informa el Director de Personal que no se aplica a los empleados públicos la parte de la Sección 16 que exige pagar compensación extraordinaria por trabajo en exceso de ocho horas diarias. Según su interpretación, dicha cláusula constitucional no rige porque no se ha implementado por ley y porque “haría necesario un sistema muy estricto y costoso para controlar dichos pagos y evitar el mal uso de los mismos.” La misma interpretación fue hecha por el Secretario de Justicia en una opinión del 29 de junio de 1953, dirigida al Secretario de Instrucción.

En el caso de *Ramón Zayas v. Administración de Parques y Recreo Públicos*, el Tribunal Superior (Sala de Guayama) declaró, el 14 de octubre de 1958, por una decisión del Juez A. D. Marchand Paz, que la Sección 16 de la Carta de Derechos no se aplica a los trabajadores de empresas gubernamentales que no funcionen como negocios privados porque en los debates de la Convención Constituyente se expresó la intención de limitar la aplicabilidad de dicha sección igual que la de las Secciones 17 y 18.

(c) Nuestra opinión

La Sección 16 es clara en el sentido de que *todo trabajador*, de empresa pública o privada, está cubierto. No contiene ninguna distinción que excluya de sus efectos a los empleados del gobierno y

la falta de tal distinción resalta porque en las dos secciones siguientes, en cuanto a los derechos de negociación colectiva y "actividades concertadas", sí se limita la aplicación "a las agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionen como empresas o negocios privados . . ."

La norma no deja lugar a dudas pues en términos de medición cuantitativa reconoce el derecho "a una jornada ordinaria que no exceda de *ocho horas* de trabajo", disponiendo que ". . . sólo podrá trabajarse en exceso de este límite diario, mediante *compensación extraordinaria que nunca será menor de una vez y media el tipo de salario ordinario*, según se disponga por ley."

¿Que complemento legislativo o administrativo [se] necesita? Existen una Oficina y una Junta de Personal para supervisar desde el centro del Gobierno las condiciones de trabajo de los empleados públicos. Según la misma Ley que les impone esas obligaciones, pueden formularse reglas, y de hecho hay una Regla de Personal, la Número 8, sobre el mismo asunto, que viola la norma constitucional dando vacaciones compensatorias por el trabajo en exceso de la jornada regular. También existe un Negociado del Presupuesto que debe coordinar la formulación y administración de las asignaciones de fondos, inclusive las de sueldos. En cada entidad gubernamental los supervisores tienen la función de dirigir a sus empleados y las horas de entrada y salida caen bajo tal supervisión. No vemos en este pequeño problema más complicaciones que en los demás aspectos de la administración, ni podemos concebir las posibilidades de confusión a que se refirió en su opinión el Secretario de Justicia.

No hace falta legislación, instituciones, procesos, o funcionarios encargados, sino directrices desde el centro del Gobierno que implementen el mandato constitucional. Al contrario, el 9 de septiembre de 1952, el Gobernador promulgó entre las Reglas de Personal la Número 8 estableciendo las vacaciones compensatorias por horas extras. Si no había fondos para proveer partidas en el presupuesto, bastaba una orden del Gobernador, o una Regla de Personal, prohibiendo el trabajo en exceso de ocho horas diarias. Para esto tampoco hacía falta ningún estatuto. Finalmente, si suponemos correcta la interpretación legal de que se necesitan leyes y medidas administrativas, la obligación de instrumentar el mandato de la Constitución por tales medios es la misma.

La Oficina de Personal aplicó la Regla Número 8 y en el año siguiente de 1953 el Secretario de Justicia emitió su opinión de-

clarando inoperante la cláusula constitucional. Los directores están obligados a obedecer las órdenes superiores; los empleados no tienen asociaciones para negociar colectivamente sus condiciones de trabajo; ni siquiera pueden demandar en los tribunales al Estado Libre Asociado, sin su consentimiento. Dentro de las leyes vigentes, sería necesaria una autorización de la Asamblea Legislativa dando el consentimiento para permitir tales demandas de los empleados públicos en reclamación de salarios. Así lo disponen las Secciones 3061-3073 del Título 32, L.P.R.A., y las decisiones judiciales que las interpretan.

Puede alegarse que la Convención Constituyente no ha debido aprobar la norma de compensación extraordinaria. Esto, por supuesto, no excusa la falta de cumplimiento. Desde el punto de vista normativo, aunque disposiciones tan específicas no deben en principio estar en una constitución, porque limitan demasiado la discrecionalidad legislativa, no vemos en la limitación de ocho horas ni en el requisito de compensación extraordinaria ninguna falta de razonabilidad. Estos derechos se protegen en las empresas privadas bajo un elaborado sistema de supervisión gubernamental, que incluye las reclamaciones en los tribunales. No podemos ver ninguna razón en contra de que el Gobierno se aplique a sí mismo una medida igual.

(d) *Recomendación*

[19] Por todas las razones expuestas recomendamos que el Gobierno se abstenga de continuar la violación de la Sección 16 del Artículo II y provea los remedios para compensar a las personas que han sufrido tal violación de sus derechos desde que entró en vigencia la Constitución.

6. *El principio del mérito en la Constitución*

(a) *Antecedentes*

El sistema de mérito no puede funcionar eficazmente en ningún gobierno si sus principios esenciales no están respaldados por un consenso básico de la comunidad. En tal sentido tienen que ser decididamente favorables las actitudes de los líderes políticos. Para éstos es difícil hacer el sacrificio de las conveniencias inmediatas y entre los diversos partidos las mutuas desconfianzas entorpecen la unidad.

El dilema de los líderes políticos fue ilustrado con gran dramatismo en nuestras audiencias públicas. El señor Jesús Rodríguez

Benítez presentó en evidencia varias comunicaciones escritas que el señor Luis Muñoz Marín dirigió a subalternos suyos en 1948, mientras era Presidente del Senado, ordenando traslados y otras decisiones que violaban el principio del mérito por conveniencias partidistas. El señor Muñoz Marín comentó que éstos eran hábitos del pasado y se han venido corrigiendo.

Las referidas actuaciones del líder del partido de gobierno son de la época en que comenzaba a afianzarse nuestro sistema de mérito en el Servicio Civil, un año después de aprobarse la Ley de Personal. En enero de 1952 otra vez se notó la falta de entusiasmo por el principio de mérito, de parte del liderato mayoritario, cuando la Convención Constituyente rechazó la propuesta de incluir en la Constitución las siguientes palabras:

“El principio del mérito como base de la administración de personal público deberá ser plenamente garantizado por las leyes de Puerto Rico.”

La Comisión de Disposiciones Transitorias y Asuntos Generales no recomendó la citada norma. Al debatirse ésta en una sesión plenaria de la Convención, un líder de la mayoría explicó a nombre de la Comisión que el rechazo se debía a que la formulación de la propuesta era “sumamente inflexible” y no habría de permitir suficiente margen discrecional a la Asamblea Legislativa para reglamentar las condiciones del Servicio Civil. Específicamente objetó a cualquier expresión que significara “sistema de méritos”, aclarando al mismo tiempo que respaldaba las garantías de los empleados públicos según se habían venido instrumentando en Puerto Rico por acción legislativa. La norma constitucional fue derrotada por votación de 31 contra 26. Obviamente, no eran inflexibles las palabras propuestas.

(b) Se necesita una renovación activa del sistema de mérito

Por lo que hemos visto en el presente capítulo, el sistema de méritos después de un comienzo excelente sobre la base de la Ley de 1947, ha venido perdiendo ímpetu y actualmente adolece de fallas graves. En el Gobierno del Estado Libre Asociado, de un total de 57,300 servidores públicos, hay por lo menos 20,000 a quienes las leyes y los reglamentos no les garantizan las disposiciones contra discrimenes indebidos de la Carta de Derechos, según nos informa el propio Director de Personal. Para los demás se deben mejorar las protecciones existentes. En cuanto a todos los empleados, en general, el Gobierno ha desobedecido el mandato cons-

titucional de pagarles compensación extraordinaria por trabajo en exceso de ocho horas diarias. Los empleados municipales carecen de garantías, con la excepción de que el Gobierno de la Capital ha mejorado su administración de personal sin llegar a un completo sistema de mérito.

Hace falta nueva inspiración y mayor rigor, para instrumentar el principio democrático que justifica la existencia del gobierno en términos de su capacidad para servir al pueblo.

(c) *Recomendación*

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, puede 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.

[20] Por todas las razones expuestas recomendamos que la norma básica del principio del mérito para el servicio público se incluya en la Constitución con estas palabras:

En todas las fases de la administración de personal del Estado Libre Asociado, sus municipios y demás entidades gubernamentales regirá el principio del mérito para el servicio público, sin discrimenes por razones irrelevantes a las consideraciones de idoneidad. En los cargos específicamente designados como de "dirección política", podrán imponerse requisitos de orientación política pero dentro de las normas fundamentales exigidas por el principio del mérito y la prohibición de discrimenes indebidos.

