

(P. del S. 1693)

LEY 426 7 DE NOVIEMBRE DE 2000

Para adoptar medidas para la protección de los derechos de empleados y funcionarios públicos denunciantes, querellantes o testigos de alegados actos impropios o ilegales en el uso de propiedad y fondos públicos, actos constitutivos de corrupción y violaciones a las leyes y reglamentos que rigen la conducta ética del servicio público; establecer la declaración de propósitos aplicable a tales situaciones; definir términos; establecer prohibiciones sobre prácticas ilegales y discriminatorias contra empleados y funcionarios públicos que denuncien o presenten querellas contra personas que incurren en acciones que por su naturaleza constituyen actos de corrupción; imponer sanciones penales, remedios civiles y administrativos; y para otros fines relacionados.

EXPOSICION DE MOTIVOS

La Sección 9 del Artículo VI de la Constitución de Puerto Rico dispone expresamente que sólo se dispondrá de las propiedades y fondos públicos para fines públicos y para el sostenimiento y funcionamiento de las instituciones del Estado, y en todo caso, por autoridad de ley. En armonía con este precepto constitucional, hemos reafirmado repetidamente nuestro compromiso de implantar una política pública dirigida a fomentar y lograr que las agencias e instrumentalidades gubernamentales brinden servicios de óptima calidad al nivel de excelencia que requiere nuestro pueblo. De igual modo, los principios que rigen la integridad moral y la responsabilidad ética de los empleados y funcionarios públicos cobran mayor vigencia ante la necesidad de proscribir conductas que atentan contra las normas de sana administración pública.

Por ello, el Gobierno de Puerto Rico le ha declarado la guerra a la corrupción gubernamental en todas sus vertientes y manifestaciones. Se han implantado mecanismos de ley para contrarrestar los conflictos y la conducta impropia, inmoral e ilegal en el servicio público, con el fin de lograr que la gestión pública esté investida de la mayor confianza y respeto posible de parte de nuestro pueblo. Entre las medidas adoptadas podemos destacar la Ley Núm. 50 de 5 de agosto de 1993, que prohíbe a todo funcionario público o su coautor convicto por determinados delitos que constituyen actos de corrupción que puedan aspirar u ocupar cargo público o electivo alguno. También enmendó la Ley de Personal de Servicio Público para excluir de la habilitación para ocupar puestos públicos a aquellas personas convictas por estos delitos. Por su parte, la Ley Núm. 51 de 5 de agosto de 1993 enmendó el Código Penal de Puerto Rico para evitar que personas que incurran en delitos que constituyen actos de corrupción no puedan ser procesados criminalmente por el único hecho de que la acción penal estuviera prescrita. Para ello, se dispone que los actos de corrupción no prescribirán y en otros delitos se aumenta el término prescriptivo.

Con el propósito de fortalecer las disposiciones de la Ley de Etica Gubernamental del Gobierno de Puerto Rico, aprobamos la Ley Núm. 150 de 22 de diciembre de 1994, para ampliar la reglamentación de la conducta de los funcionarios y empleados públicos, a fin de evitar todo posible

conflicto de interés que pueda restarle al pueblo la confianza en su gobierno y en sus funcionarios públicos.

Mediante la Ley Núm. 3 de 14 de enero de 1995, se enmendó el Código Penal de Puerto Rico para incluir la pena de restitución, como posible pena adicional que se le imponga a un convicto de delito de aprovechamiento por funcionarios de trabajos o servicios públicos. También la Ley Núm. 93 de 30 de julio de 1996, introdujo otra enmienda a la Ley de Etica Gubernamental a los fines de requerir a los jueces la obligación de someter informes financieros ante la Oficina de Etica Gubernamental. Por otro lado, para establecer controles administrativos más rigurosos en el desembolso de gastos de viajes, aprobamos la Ley Núm. 187 de 4 de septiembre de 1996, para enmendar la Ley de Contabilidad del Gobierno de Puerto Rico a fin de prohibir expresamente el desembolso de gastos de viajes y dietas a los cónyuges y familiares cercanos que acompañen a los jefes de las dependencias gubernamentales en viajes oficiales.

En cuanto a la responsabilidad contributiva de los candidatos a puestos electivos, la Ley Núm. 76 de 14 de agosto de 1997, enmendó la Ley Electoral de Puerto Rico a los fines de establecer que todo candidato a un cargo electivo deberá evidenciar que ha cumplido con la obligación que le impone la ley de rendir y pagar la contribución sobre ingreso y certificar que no adeuda contribuciones al Gobierno de Puerto Rico como requisito para la candidatura. Otra medida dirigida a continuar erradicando la corrupción individual e institucional es la Ley Núm. 119 de 7 de septiembre de 1997, para crear un registro de personas convictas por corrupción gubernamental, adscrito a la Policía de Puerto Rico. El propósito del registro es evitar que personas convictas por delitos de esta naturaleza en el ejercicio de función pública o aspirantes a algún cargo electivo puedan ingresar o reingresar en el servicio público.

A pesar de estos esfuerzos y adelantos significativos para fiscalizar el mal uso de fondos y propiedad pública, tenemos la obligación de continuar diseñando estrategias que garanticen una administración gubernamental de excelencia y que contribuyan de manera efectiva a erradicar la corrupción gubernamental. Como parte de estas estrategias, hemos identificado la necesidad de proteger los derechos de los empleados y funcionarios públicos que denuncian actos impropios o ilegales que por su naturaleza constituyen actos de corrupción.

La Constitución de Puerto Rico en varias de sus disposiciones, la Ley Núm. 5 de 14 de octubre de 1975, según enmendada, al igual que diversas leyes de nuestro ordenamiento jurídico prohíben expresamente el discrimen y garantizan los derechos adquiridos por los funcionarios y empleados del sector público. Sin embargo, el alcance de estas garantías no se extiende de forma particular y disuasiva a las situaciones en las que se toman represalias contra un funcionario o empleado público que denuncia, presenta una querrela o sirve como testigo por alegados actos impropios o ilegales en el uso de propiedad y fondos públicos. Como resultado, el denunciante, querellante o testigo pudiera ser objeto de actuaciones discriminatorias y de prácticas opresivas que inciden sobre los derechos que tiene sobre su empleo.

En lo que respecta a los empleados del sector privado, la Ley Núm. 115 de 20 de diciembre de 1991 establece una protección adicional cuando un empleado ofrezca o intente ofrecer información

sobre el mal manejo de una empresa. La misma establece las prohibiciones, así como las violaciones y la responsabilidad civil y criminal contra cualquier patrono que exhiba esa conducta.

Es imperativo que al sector público se le extienda una protección similar. Por ello, la Asamblea Legislativa considera que es conveniente y necesario establecer medidas que garanticen los derechos de los empleados y funcionarios públicos denunciantes, querellantes o testigos de actos constitutivos de corrupción y de violaciones a las leyes y reglamentos que rigen la conducta ética en el servicio público. Es la intención de la Asamblea Legislativa que las disposiciones contenidas en esta Ley sean de aplicación cuando las querellas o declaraciones no sean de carácter difamatorio, infundadas o frívolas por parte del denunciante, querellante o testigo. De igual modo, no son de aplicación las disposiciones de esta Ley, cuando el empleado o funcionario público denunciante, querellante o testigo de alegados actos constitutivos de corrupción ha sido acusado o convicto como coautor de los mismos actos ilegales sobre los que está ofreciendo información o prestando declaración y se inician o sean iniciados los procedimientos administrativos para imponerle medidas disciplinarias, separarlo del servicio público o destituirlo del cargo conforme a las normas y reglamentos que rigen la administración de recursos humanos y el debido proceso de ley.

A fin de lograr el fiel cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y establecer un balance enmarcado dentro del criterio de razonabilidad y equidad, se adoptan sanciones y remedios de naturaleza penal y civil que son de aplicación a los funcionarios y empleados públicos. En lo que respecta a las acciones de carácter penal, se dispone que todo funcionario o empleado público que viole cualquiera de las disposiciones de esta Ley incurrirá en delito grave y convicto que fuere, será sancionado con pena de multa no menor de cinco mil (5,000) dólares, ni mayor de diez mil (10,000) dólares, y/o pena de reclusión por un término fijo de tres (3) años. De mediar circunstancias agravantes, la pena fija establecida podrá ser aumentada hasta un máximo de cinco (5) años; de mediar circunstancias atenuantes, podrá ser reducida hasta un mínimo de dos (2) años.

Por otro lado, todo empleado o funcionario público denunciante, querellante o testigo que suministrare información verbalmente o por escrito u ofreciere cualquier testimonio sobre actos impropios o ilegales que por su naturaleza constituyen actos de corrupción, a sabiendas de que los hechos son falsos, o cuando dichas declaraciones sean difamatorias, infundadas o frívolas, incurrirá en delito grave y convicto que fuere, será sancionado con pena de multa no menor de cinco mil (5,000) dólares, ni mayor de diez mil (10,000) dólares, y/o pena de reclusión por un término fijo de tres (3) años. De mediar circunstancias agravantes, la pena fija establecida podrá ser aumentada hasta un máximo de cinco (5) años, de mediar circunstancias atenuantes, podrá ser reducida hasta un mínimo de dos (2) años.

Por su parte, las acciones de naturaleza civil contemplan que cualquier empleado o funcionario público que alegue una violación a las disposiciones de esta Ley, podrá instar una acción civil en contra del funcionario o empleado público que actúe contrario a lo aquí dispuesto dentro de un (1) año de la fecha en que ocurrió dicha violación y solicitar de éste que le compense por los daños, las angustias mentales, la restitución en el empleo, los salarios dejados de devengar, beneficios y honorarios de abogados.

Asimismo, todo empleado o funcionario público denunciante, querellante o testigo que suministrare información verbalmente o por escrito, u ofreciere cualquier testimonio sobre actos

impropios o ilegales que por su naturaleza constituyen actos de corrupción, a sabiendas de que los hechos son falsos, o cuando dichas declaraciones sean de difamatorias, infundadas o frívolas, estará sujeto a responsabilidad civil extracontractual en su carácter personal.

De esta manera se establece un balance entre la necesidad de garantizar los derechos de denunciantes, querellantes o testigos de actos de corrupción contra represalias y trato discriminatorio, con la protección de los derechos de funcionarios y empleados públicos contra querellas infundadas, frívolas o difamatorias. La presente Ley combina, de tal manera, disposiciones que en otras jurisdicciones estatales, tales como California e Illinois, en el ámbito federal, y en la legislación modelo sugerida por el “National Whistleblower Center”, se encuentra dividida en diferentes estatutos.

Decrétase por la Asamblea Legislativa de Puerto Rico:

Artículo 1.- Título de la Ley

Esta Ley se conocerá como "Ley para la protección de los derechos de empleados y funcionarios públicos denunciantes, querellantes o testigos de alegados actos constitutivos de corrupción".

Artículo 2.- Declaración de Propósitos

La Asamblea Legislativa declara que la responsabilidad ética y la integridad moral son principios rectores que rigen a los funcionarios públicos y a las instituciones, agencias, dependencias e instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico. De igual modo, es imperativo garantizar que la gerencia gubernamental en todos los niveles incorpore y consagre las más altas normas de sana administración pública, como medida efectiva para contrarrestar y erradicar la corrupción gubernamental.

El propósito de esta Ley es adoptar medidas para la protección de los derechos de empleados y funcionarios públicos que ofrecen información o testimonio sobre alegados actos impropios o ilegales en el uso de propiedad y fondos públicos, que por su naturaleza constituyen actos de corrupción gubernamental o que inciden sobre la conducta ética reglamentada en nuestro ordenamiento jurídico. Dicho empleado o funcionario público gozará de garantía y protección de que no se divulgará su identidad durante el proceso investigativo. Aunque es evidente la necesidad de brindarle protección a los derechos que tienen los empleados y funcionarios públicos denunciantes, querellantes o testigos en investigaciones y procesos ante foros administrativos, judiciales y legislativos, también es necesario que en la aplicación de esta Ley se establezcan sanciones para los casos en que las querellas o declaraciones sean de carácter difamatorio, infundadas o frívolas.

El alcance de esta Ley tiene el efecto de impedir que se pueda despedir, amenazar, discriminar o en forma alguna tomar represalias contra un empleado o funcionario público con relación a los términos, condiciones, compensación, ubicación, beneficios o privilegios del empleo o servicio público cuando éste ofrezca información o testimonio sobre alegados actos ilegales o impropios en el uso y manejo de propiedad o fondos públicos.

Artículo 3.- Aplicabilidad

Las disposiciones de esta Ley se aplicarán a los empleados y funcionarios públicos de las agencias e instrumentalidades públicas, de los municipios, de las corporaciones públicas, y de cualesquiera dependencias de la Rama Ejecutiva, la Rama Judicial y la Rama Legislativa del Gobierno de Puerto Rico. La práctica de esta Ley está disponible a empleados de confianza que divulguen la información a las autoridades pertinentes dentro de los sesenta (60) días desde que advino en conocimiento de la información.

Artículo 4.- Definiciones

A los efectos de esta Ley, los siguientes términos y frases tendrán el significado que se expresa a continuación:

(a) "Funcionario público" - incluye aquellas personas que ocupan cargos o empleos en el Gobierno de Puerto Rico que están investidos de parte de la soberanía del Estado.

(b) "Empleado público" - incluye aquellas personas que ocupan cargos o empleos en el Gobierno de Puerto Rico que no están investidos de parte de la soberanía del Estado y comprende los empleados públicos regulares e irregulares, los que prestan servicios por contrato que equivalen a un puesto o cargo regular, los de nombramiento transitorio y los que se encuentran en período probatorio.

(c) "Gobierno de Puerto Rico" - incluye el Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico y sus organismos, agencias y entidades de la Rama Ejecutiva, incluyendo las corporaciones públicas, instrumentalidades y los municipios; la Rama Legislativa y cualquier oficina o dependencia conjunta de ambos cuerpos legislativos; el Contralor de Puerto Rico; y la Rama Judicial, así como las dependencias y las oficinas adscritas a ésta.

Artículo 5.- Prohibiciones

Se prohíbe llevar a cabo cualesquiera de los siguientes actos:

(a) Ningún funcionario o empleado público podrá despedir, amenazar, discriminar, o en forma alguna tomar represalias contra otro funcionario o empleado público con relación a los términos, condiciones, compensación, ubicación, beneficios o privilegios del empleo porque éste ofrezca o intente ofrecer verbalmente o por escrito cualquier testimonio, expresión o información sobre alegados actos impropios o ilegales en el uso de propiedad y fondos públicos o actos constitutivos de corrupción ante cualquier funcionario o empleado con funciones investigativas o ante un foro legislativo, administrativo o judicial, estatal o federal, cuando dichas declaraciones no sean difamatorias, infundadas o frívolas ni constituyan información privilegiada establecida por ley.

(b) Ningún funcionario o empleado público que tenga autoridad para influir, recomendar o aprobar cualquier acción, podrá tomar decisiones adversas o discriminatorias con respecto a cualquier empleado o funcionario público por:

1.- Ofrecer o intentar ofrecer cualquier información o declaración verbal o escrita en contra de un funcionario o empleado ante cualquier otro funcionario o empleado público con funciones investigativas, o cualquier foro administrativo, legislativo o judicial, estatal o federal, que el funcionario o empleado público que ofrece la información o el testimonio razonablemente pueda creer que es evidencia de violación a una ley, regla o reglamento, mal uso de fondos públicos, uso ilegal de propiedad pública, pérdida de fondos, abuso de autoridad, o violaciones a las leyes y reglamentos que rigen la conducta ética en el servicio público.

2.- Ejercer el derecho de denunciar, querellarse, demandar o apelar, garantizado por cualquier ley, regla o reglamento vigente en nuestro ordenamiento jurídico.

3.- Rehusar obedecer una orden para realizar una acción u omisión que conllevaría la violación de una ley o reglamento.

Artículo 6.- Excepciones a la aplicación de la Ley

No serán de aplicación las disposiciones de esta Ley cuando el empleado o funcionario público denunciante, querellante o testigo de alegados actos constitutivos de corrupción ha sido acusado o convicto como coautor de los mismos actos ilegales sobre los que está ofreciendo información o prestando declaración, y se inician o se han iniciado los procedimientos administrativos para imponerle medidas disciplinarias, separarlo del servicio público o destituirlo del cargo conforme a las normas y reglamentos que rigen la administración de recursos humanos y el debido proceso de ley.

Además, el empleado o funcionario público denunciante, querellante o testigo no podrá invocar las protecciones y garantías que se le reconocen mediante esta Ley, cuando ofrezca o intente ofrecer verbalmente o por escrito cualquier testimonio, expresión o información sobre alegados actos impropios o ilegales ante cualquier funcionario o empleado con funciones investigativas o ante un foro legislativo, administrativo o judicial, estatal o federal, cuando dichas declaraciones sean difamatorias, infundadas, frívolas o constituyan información privilegiada establecida por ley.

Artículo 7.- Interpretación de disposiciones legales

La interpretación, implantación y administración de esta Ley deberá efectuarse en estricta conformidad con la declaración de propósitos enunciada y con los principios del ordenamiento penal, civil y administrativo que sean de aplicación.

Artículo 8.- Sanciones y Remedios

(a) Acciones de Naturaleza Penal

Todo funcionario o empleado público que viole cualquiera de las disposiciones de esta Ley incurrirá en delito grave y convicto que fuere, será sancionado con pena de multa no menor de cinco mil (5,000) dólares, ni mayor de diez mil (10,000) dólares, y/o pena de reclusión por un término fijo de tres (3) años. De mediar circunstancias agravantes, la pena fija establecida podrá ser

aumentada hasta un máximo de cinco (5) años; de mediar circunstancias atenuantes, podrá ser reducida hasta un mínimo de dos (2) años.

Todo empleado o funcionario público denunciante, querellante o testigo que suministrare información verbalmente o por escrito, u ofreciere cualquier testimonio sobre actos impropios o ilegales que por su naturaleza constituyen actos de corrupción, a sabiendas de que los hechos son falsos, o cuando dichas declaraciones sean de carácter difamatorio, infundadas o frívolas, incurrirá en delito grave y convicto que fuere, será sancionado con pena de multa no menor de cinco mil (5,000) dólares, ni mayor de diez mil (10,000) dólares, y/o pena de reclusión por un término fijo de tres (3) años. De mediar circunstancias agravantes, la pena fija establecida podrá ser aumentada hasta un máximo de cinco (5) años, de mediar circunstancias atenuantes, podrá ser reducida hasta un mínimo de dos (2) años.

(b) Acciones de Naturaleza Civil

Cualquier empleado o funcionario público que alegue una violación a las disposiciones de esta Ley, podrá instar una acción civil en contra del funcionario o empleado público que actúe contrario a lo aquí dispuesto dentro del año de la fecha en que ocurrió dicha violación y solicitar de éste que le compense por los daños, las angustias mentales, la restitución en el empleo, el triple de los salarios dejados de devengar, beneficios y honorarios de abogados.

Todo empleado o funcionario público denunciante, querellante o testigo que suministrare información verbalmente o por escrito, u ofreciere cualquier testimonio sobre actos impropios o ilegales que por su naturaleza constituyen actos de corrupción, a sabiendas de que los hechos son falsos, o cuando dichas declaraciones sean difamatorias, infundadas o frívolas, estará sujeto a responsabilidad civil extracontractual en su carácter personal.

(c) Acciones de Naturaleza Administrativa

Además de cualquier otro remedio administrativo o judicial que en derecho proceda en contra de cualquier funcionario o empleado público que viole cualesquiera de las disposiciones de esta Ley, la convicción penal o determinación de responsabilidad civil por un Tribunal de Primera Instancia, constituirá causa suficiente para la formulación de cargos conforme a las normas y reglamentos que rigen los procedimientos administrativos aplicables.

Artículo 9.- Cláusula de Separabilidad

Si alguno de los artículos, secciones, párrafos, oraciones, frases, o disposiciones de esta Ley fuera declarado inconstitucional por un Tribunal con autoridad para ello, las restantes disposiciones permanecerán con toda su fuerza y vigor.

Artículo 10.- Vigencia

Esta Ley entrará en vigor inmediatamente después de su aprobación.