

CONTEXTO JURÍDICO DE LA UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO

(Ponencia presentada en el *Simposio de Reformas para la UPR* celebrado en el Recinto Universitario de Mayaguez de la UPR del 30 de enero al 1 de febrero de 2014)

Por Efrén Rivera Ramos
Catedrático
Escuela de Derecho
Universidad de Puerto Rico

Felicito muy sinceramente a los organizadores por haber hecho posible este encuentro de tanta importancia para el presente y el futuro de nuestra universidad. Agradezco, además, la gentil invitación que me extendieron para participar en este panel junto al estimado colega y amigo el Dr. Rafael Aragunde.

Me llena de satisfacción particular regresar a este Recinto. Aquí inicié mi vida académica, como estudiante de Bachillerato, y aquí hice mis pininos en la política universitaria, como Presidente del Consejo de Estudiantes de la Facultad de Artes y Ciencias, luego como Presidente del Consejo General de Estudiantes y como miembro de numerosas otras organizaciones e iniciativas estudiantiles. Me siento, pues, como quien retorna a su casa.

El título de este panel es "Contexto histórico y jurídico de la Universidad". Supuse que querían que hablara, sobre todo, del contexto jurídico. Además, como anticipé, el Dr. Aragunde ha hecho una competente exposición del contexto histórico, de modo que me ceñiré a la cuestión jurídica, aclarando, sin embargo, que es imposible separar una dimensión de la otra, pues todo marco jurídico se produce en un momento histórico determinado y recoge las influencias del pasado. Me propongo, pues, hacer algunos señalamientos, muy resumidos, sobre el entramado

jurídico en el que se desenvuelve la Universidad de Puerto Rico y algunas de sus implicaciones

Comienzo con un acotamiento general.

Después de más de treinta años dedicado al estudio y al activismo jurídicos, estoy convencido de que, en lo que a cambios y transformaciones sociales se refiere, hay que evitar dos actitudes extremas. Una es esa que trata lo jurídico como mero epifenómeno de importancia secundaria, de modo que a lo que habría que prestar atención sería a los aspectos económicos, políticos o culturales de determinado problema. Yo, por el contrario, creo que la dimensión jurídica de cualquier problema debe atenderse, pues es innegable que la ley tiene efectos, es decir, que lo que diga o deje de decir la ley puede hacer una diferencia. Por ello, hay que ocuparse de los aspectos jurídicos. La segunda actitud a evitar, sin embargo, es el determinismo o reduccionismo jurídico, es decir, la creencia de que con cambios en la ley resolvemos, sin más, los problemas que nos preocupan. Ni lo uno ni lo otro.

En resumen, siempre es necesario examinar las normas jurídicas de la institución que se intenta reformar, pues el marco jurídico en el que se desenvuelve puede requerir ajustes, modificaciones o aun cambios radicales. Pero si ello no va acompañado de una mirada acuciosa a las prácticas, valores y condiciones materiales y culturales que configuran y condicionan la vida institucional, es muy probable que la reforma quede trunca.

Aclarado el supuesto teórico del que parto, paso a examinar sucintamente el contexto jurídico en que se desenvuelve la Universidad de Puerto Rico.

Cuando se habla del marco jurídico de la Universidad inmediatamente suele posarse la mirada en su ley orgánica. La vigente es la Ley Número 1 del 20 de enero de 1966. Eso, ciertamente, es necesario. Pero el contexto jurídico de nuestra universidad es mucho más amplio y complejo que lo abarcado por ese estatuto. Incluye las disposiciones de dos constituciones, la de Puerto Rico y la de los Estados Unidos, por nuestra relación con ese país; la legislación y la reglamentación federal aplicable (como las que regulan las becas y préstamos estudiantiles, las que prohíben el discrimen en las instituciones educativas y las que garantizan la confidencialidad de los expedientes académicos); los estándares de las agencias acreditadoras a cuyos requerimientos nos sometemos; las leyes generales de Puerto Rico (como la Ley de Procedimiento Administrativo Uniforme o la Ley de Ética Gubernamental por mencionar dos de gran relieve); las leyes específicamente relacionadas con la Universidad, entre ellas su ley orgánica y las disposiciones de otras leyes sobre otros asuntos, que contienen, sin embargo, referencias específicas a la UPR; la reglamentación universitaria adoptada al amparo de la ley orgánica y de otras leyes (tales como el Reglamento General de la Universidad, los reglamentos de estudiantes, la reglamentación sobre el sistema de retiro, el Reglamento sobre Procesos Apelativos y otros), y, finalmente, la jurisprudencia federal y del Tribunal Supremo de Puerto Rico interpretativa de todos esos cuerpos normativos que incidan, de alguna forma, sobre la vida de la institución. También hay que tomar en cuenta cualquier normativa internacional o transnacional que tenga vigencia en Puerto Rico como son las normas sobre derechos humanos que forman parte del Derecho Internacional contemporáneo.

La importancia de ese marco jurídico más amplio queda demostrada si tomamos nota de tres de las controversias más importantes que han sacudido a la comunidad universitaria en años recientes. Las tres involucran normas que trascienden las disposiciones de la Ley Orgánica de 1966.

El primer ejemplo es el menoscabo sustancial de la salud fiscal de la Universidad como resultado de las disposiciones de la Ley 7 de 2009, que declaró una emergencia fiscal en Puerto Rico, y, de paso, con una breve referencia en su texto, sustrajo de la base de la fórmula de financiamiento de la UPR millones de dólares producto del IVU y de otras contribuciones dispuestas por aquel estatuto. Esa ley de aplicación general fue responsable de una de las crisis fiscales más agudas que ha sufrido la UPR en mucho tiempo y de la creación de condiciones materiales de insuficiencia para el adelanto de los proyectos docentes, de investigación y de servicio de la institución.

El segundo ejemplo es la crisis provocada por el incumplimiento de la reglamentación de un organismo del gobierno federal, la Fundación Nacional de Ciencia (NSF), que creó el riesgo de un colapso económico severo de la institución. Es decir, esa reglamentación y la de muchas otras agencias federales afectan directamente el acontecer, las operaciones y las experiencias cotidianas de los universitarios. Se trata de una fuerza normativa que no se puede desconocer a la hora de analizar el contexto jurídico de la UPR.

El tercer ejemplo tiene que ver con la huelga estudiantil del 2010. Una de sus incidencias condujo al ya famoso caso *U.P.R. v. Laborde*, resuelto el 13 de diciembre de 2010. Allí el Tribunal Supremo de Puerto Rico determinó que los estudiantes

universitarios no tienen derecho a la huelga, aunque también dijo que, al amparo de las libertades de expresión y asociación garantizadas por la Constitución de Puerto Rico, sí tienen derecho a “protestar de manera organizada y coordinada” que, dicho sea de paso, es precisamente lo que los estudiantes hacen cuando dicen que están en huelga. Aparte de ese giro extraño en el razonamiento del tribunal, producto, por una parte de un formalismo exagerado como metodología de análisis jurídico, y, por otra, de la identificación ideológica con los planteamientos de la administración, lo que quiero resaltar es que lo que estaba involucrado no era solo la aplicación de la Ley Orgánica de la Universidad, sino, de forma central, una interpretación de disposiciones de otro cuerpo normativo – la Constitución de Puerto Rico – que atañen directamente a lo que se hace y se dice en la Universidad por un sector importante de su comunidad. Es decir, normas que tienen que ver con ese marco jurídico mayor en el que se desenvuelve la Universidad.

Creo que he probado el punto.

Es imposible en tan corto tiempo hacer un análisis siquiera somero de todo ese cuerpo normativo que constituye lo que llamo el contexto jurídico de la institución. Me limitaré, por lo tanto, a hacer algunos comentarios sobre algunos de sus elementos. Tendré en cuenta asuntos que considero cruciales en el momento actual: la autonomía, los mecanismos de gobierno interno, la excesiva politización de la institución y los diversos niveles del ejercicio del poder decisonal.

Comencemos por la **Constitución**. La Universidad de Puerto Rico está inserta en el orden constitucional vigente en el país. Ello tiene implicaciones de envergadura.

En primer lugar, por ser una universidad pública, los funcionarios de la UPR y todo el resto de su personal estamos sujetos a las limitaciones constitucionales que ambas constituciones imponen a los actores del estado. Es decir, se nos pueden hacer reclamos de derechos constitucionales por nuestras actuaciones. Por otro lado, los empleados, los estudiantes, los visitantes y el público en general podemos hacer reclamos de derechos constitucionales frente a todo el aparato institucional. Ello independientemente de lo que disponga la Ley Orgánica de la Universidad.

En segundo lugar, la jurisprudencia federal y la del Tribunal Supremo de Puerto Rico han reconocido que las universidades y los universitarios deben gozar de libertad académica, como corolario de su derecho constitucional de libertad de expresión. La libertad académica institucional ha sido definida por esa jurisprudencia como el derecho de la universidad a determinar quién enseña, qué se enseña, cómo se enseña y a quien se admite a estudiar. La libertad académica es pues, una de las modalidades que asume la autonomía universitaria, modalidad, que, por su raíz constitucional, no debe ser conculcada por las autoridades políticas del estado. Es decir, según la jurisprudencia vigente, ciertos aspectos de nuestra autonomía tienen protección constitucional, independientemente de lo que diga o deje de decir la Ley Orgánica.

Sabemos, sin embargo, que la autonomía de la Universidad de Puerto Rico, a la que hace referencia expresa la Ley Número 1 de 1966, ha sido objeto de múltiples intervenciones y erosiones. Ello ha ocurrido, como ya vimos, en relación con el método de financiamiento de la institución y ha sucedido frecuentemente en relación con los nombramientos a, y el control de, sus cuerpos rectores. Habría que

preguntarse si no es hora de ponderar la posibilidad de que esos aspectos tan importantes de la autonomía universitaria también tengan protección constitucional. Sugiero, por ejemplo, que se considere proponer una enmienda a la Constitución de Puerto Rico que procure garantizar la autonomía fiscal de la universidad así como la autonomía en los procesos de selección de sus funcionarios, de modo que la institución no se vea sacudida por los cambios generados por las mareas electorales. Se trata de un proyecto que encararía muchas dificultades, por supuesto, que van desde la formulación del texto adecuado, la generación del apoyo masivo de la comunidad universitaria, la persuasión de los legisladores para que den su endoso y, finalmente, la educación pública requerida para que los electores lo aprueben. Su dificultad, sin embargo, no debe ser obstáculo para que se intente.

Digamos algo sobre la **Ley Orgánica**. Desde su creación, la UPR ha tenido cinco leyes orgánicas: la inicial, del 1903; y las de 1923, 1925, 1942 y 1966. Si se fijan, entre la primera y la segunda transcurrieron 20 años; entre la segunda y la tercera, 2; entre ésta y la cuarta, 17; entre la cuarta y la quinta, 24 años y la última ha estado vigente, con enmiendas, durante 48 años, es decir, el doble del tiempo que estuvo vigente la que más duró anteriormente. Cada una de las leyes orgánicas representó algún paso de avance sobre la previa. Sobre todo, si se piensa que hay una diferencia muy grande entre la composición del cuerpo rector de la Universidad dispuesta por las primeras tres y la establecida por la reforma del 1942. Bajo la del 1903, la Junta de Síndicos incluía al Gobernador, el Comisionado de Instrucción, el Procurador General, el Secretario y el Tesorero de Puerto Rico y el Speaker de la Cámara de Delegados. En 1923 la composición se alteró para, de los anteriores,

dejar solo al Speaker de la Cámara de Representantes y al Comisionado de Instrucción, añadiéndole, sin embargo, al Presidente del Senado. En el '42 se cambió el nombre de la Junta a Consejo Superior de Enseñanza y se eliminaron de su membresía los puestos estrictamente políticos, dejando solo al Comisionado de Instrucción, como Presidente del cuerpo, junto a "dos educadores eminentes y "cuatro ciudadanos residentes en Puerto Rico. La participación del Secretario de Instrucción en el cuerpo rector de la UPR se abole con la ley Número 15 del 10 de junio de 1993 y se restituye con la enmienda más reciente del 30 de abril de 2013.

Hasta donde he podido constatar, durante los 110 años de existencia de la UPR, sus leyes orgánicas han sido objeto de enmiendas parciales en unas 23 ocasiones. Dieciséis (16) de ellas, es decir, más de dos terceras partes, han ocurrido a partir de 1966.

Muchas de esas intervenciones, incluidas las de reorganización total, han estado influidas por los vaivenes políticos e intereses partidistas. Si se cuentan las leyes número 1, 2 y 3 de 1966, es indudable que la normativa orgánica vigente contiene importantes resguardos de la autonomía institucional. Sin embargo, el historial de intervenciones demuestra la vulnerabilidad de esa autonomía. En tiempos de crisis, como los actuales, la tentación de los gobernantes de sustraerle recursos a la Universidad del estado es mayor. De ahí que convenga plantearse garantías más sólidas que las legisladas. Una de ellas, repito, sería la constitucionalización de la autonomía fiscal y de la naturaleza y composición de sus cuerpos rectores. A falta de ello, la salvaguarda que queda no es otra que la

vigilancia constante y la organización eficaz de la comunidad universitaria para aguantarle la mano a los políticos de turno.

Dicho todo eso, después de 48 años de experiencia, convendría plantearse cuáles de los problemas acuciantes de corto, mediano y largo plazo que enfrenta la institución podrían atenderse – y cuáles no -- con una intervención, sea limitada o sea radical, con la ley orgánica actual.

El examen, sin embargo, debe tomar en cuenta las advertencias que he tratado de formular, explícita o implícitamente, en esta presentación.

Primero, que cualquier solución debe tomar en cuenta el contexto jurídico mayor en el que opera la Universidad.

Segundo, que cualquier solicitud de intervención legislativa siempre corre el riesgo de cucar el monstruo de la politización. Hay que evaluar si el riesgo vale la pena y qué recursos tenemos para minimizar ese peligro.

Tercero, que la mejor ley del mundo fracasa si no se diseñan y ponen en vigor mecanismos efectivos de implantación.

Cuarto, que hay que tratar de vacunar las leyes contra las interpretaciones espurias que pretendan hacer de ellas los funcionarios y los tribunales obligados a aplicarlas.

Quinto, que cualquier reforma legal debe venir acompañada de cambios en las prácticas, procesos y actitudes que configuran y condicionan la vida comunitaria.

Espero que este simposio pueda hacerse cargo de los retos que estas consideraciones implican.

Muchas gracias.

