

CERTIFICACIÓN NÚM. 70

AÑO ACADÉMICO 2007-2008

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS

Yo, CARMEN I. RAFFUCCI, Secretaria del Senado Académico del Recinto de Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, CERTIFICO QUE:



El Senado Académico en la reunión ordinaria celebrada el 27 de marzo de 2008, tuvo ante su consideración el **Punto Núm. 9: Preguntas en torno al Informe del Comité de Reglamento y Ley Universitaria sobre varias encomiendas referidas por el Comité Especial que Estudia la Política de No Confrontación y el Protocolo de Cierre (Certificación Núm. 51, Año 2006-2007)**, y acordó:

Senado Académico
Secretaría

- Dar por recibido el Informe del Comité de Reglamento y Ley Universitaria.
- Remitir dicho informe al Comité Especial que Estudia la Política de No Confrontación y el Protocolo de Cierre.

Y PARA QUE ASÍ CONSTE, expido la presente Certificación bajo el sello de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, a los veintiocho días del mes de marzo del año dos mil ocho.

Carmen I. Raffucci

Carmen I. Raffucci
Secretaria del Senado

rema

Certifico Correcto:

Gladys Escalona de Motta

Gladys Escalona de Motta, Ph. D.
Rectora



**Informe del Comité de Reglamento y Ley Universitaria relacionado a las 14 P1 54
encomiendas referidas mediante la Certificación 51, Año 2006-2007**

I. INTRODUCCION

En reunión celebrada el 19 de diciembre de 2006, el Senado Académico acordó acoger la petición presentada por el Comité Especial que Estudia la Política de No Confrontación con el fin de referirle al Comité de Reglamento y Ley Universitaria, algunas de las tareas que le habían sido encomendadas al referido Comité Especial por virtud de la Certificación 26, Año 2005-2006.

Las tareas dispuestas por la Certificación 26 que, a su vez, le fueron delegadas a este Comité por virtud de la Certificación 51 antes mencionada, fueron las siguientes:

- ↪ Analizar la Política de No Confrontación y el Protocolo de Cierre a la luz de la reglamentación universitaria, relacionada con el uso de los predios, conducta y comportamiento dentro del campus, alcance del derecho a la libre expresión, calendario de clases y compromisos con las agencias acreditadoras. (Tarea #13)
- ↪ Estudiar los planteamientos presentados ante los foros judiciales y el alcance de las resoluciones emitidas por los tribunales. (Tarea #9)
- ↪ Analizar la Política de No Confrontación y el Protocolo de Cierre a la luz de la Constitución y las leyes de Puerto Rico. (Tarea #12)
- ↪ Pasar juicio sobre la legalidad, validez, sabiduría, efectividad o conveniencia de la Política de No Confrontación y el Protocolo de Cierre, como su comité sugirió en el documento Informe del Comité de Reglamento y Ley Universitaria sobre el Protocolo de No Confrontación 10 de mayo de 2005, p.5, conclusión 8. (Encomienda general de la Certificación #26)
- ↪ Aclarar si la Política de No Confrontación y el Protocolo de Cierre atemperan con la Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes, es decir si se llevó a cabo la notificación pública no limitada a la comunidad universitaria, un proceso de reacción pública a la reglamentación propuesta, y presentación y archivo ante el Departamento de Estado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, posterior al informe que su comité brindara el 10 de mayo de 2005. (Tarea #8)

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS



*Senado Académico
Secretaría*

Patrón con Igualdad de Oportunidades en el Empleo M/M/V/I

PO Box 21322, San Juan PR 00931-1322 • Tel. (787) 763-4970 • Fax (787) 763-3999

El Comité comenzó su tarea realizando varias gestiones para obtener todos los documentos que estimó necesarios para poder descargar su encomienda. Concluida esa etapa, el Comité analizó y estudió los asuntos bajo su consideración y luego de discutirlos en varias reuniones, procedió a formular las conclusiones y recomendaciones que se exponen a continuación.

II. ANALISIS Y CONCLUSIONES

A. ENCOMIENDAS

- ↳ Analizar la Política de No Confrontación y el Protocolo de Cierre a la luz de la reglamentación universitaria, relacionada con el uso de los predios, conducta y comportamiento dentro del campus, alcance del derecho a la libre expresión, calendario de clases y compromisos con las agencias acreditadoras. (Tarea #13)
- ↳ Analizar la Política de No Confrontación y el Protocolo de Cierre a la luz de la Constitución y las leyes de Puerto Rico. (Tarea #12)

Análisis

Luego de ponderarlo cuidadosamente, el Comité ha determinado que el ámbito y contenido de estas dos encomiendas es de tan amplia y abarcadora naturaleza que rebasan por mucho las competencias, recursos y el tiempo que tienen disponibles sus miembros para poder atender responsable y adecuadamente estas tareas.

Los servicios solicitados son altamente técnicos y requieren de conocimientos y destrezas especializadas en tan diversas áreas del derecho que resulta imposible brindarlos sin la participación de suficientes abogados y abogadas, expertos y con especial competencias en las respectivas ramas tocantes a la consulta. Además, las tareas están formuladas en un lenguaje excesivamente vago y por ende demasiado abarcador. Ello hace muy difícil acotar los límites de la investigación. El carácter exhaustivo de la consulta requiere, por tanto, de una dedicación plena y coordinada que supera por mucho el tiempo que le pueden dedicar los miembros del Comité, profesores y profesoras que también han de atender sus respectivas tareas docentes y de investigación. A todo lo anterior hay que añadir que el Comité tampoco cuenta con medios para obtener la asistencia de investigación y otros recursos de apoyo que de ordinario se utilizan en el campo jurídico en el desempeño de encomiendas similares.

Conclusiones

1. Para poder atender estas tareas eficazmente y en un término razonable de tiempo es necesario procurar los servicios especializados y a tarea completa de un equipo de abogados y abogadas competentes en todas las materias objeto de la consulta. Los miembros del Comité

no cuentan con todo el conocimiento especializado, el tiempo ni los recursos mínimamente necesarios para poder descargar responsable y competentemente estas encomiendas.

2. Por las razones antes expuestas y conforme a lo dispuesto por la propia Certificación 49, Año 2003-2004, El Comité concluye que no puede ni le corresponde elaborar el marco legal y reglamentario de la referida Política de No Confrontación. Dicha tarea le fue referida a la Oficina del Asesor Legal.

B. ENCOMIENDA

- ↳ Pasar juicio **sobre** la legalidad, validez, sabiduría, efectividad o conveniencia de la Política de No Confrontación y el Protocolo de Cierre. (Encomienda general de la Certificación 26)

Incorporamos por referencia el mismo análisis y las conclusiones esbozadas para las Tareas 13 y 9 antes expuestas y añadimos:

Análisis

El texto de esta encomienda abarca precisamente la finalidad y propósito que persiguió el Senado Académico al constituir el Comité Especial que Evalúa la Política de No Confrontación y su Protocolo. La encomienda se solapa con las tareas específicas que le fueron encomendadas al referido Comité Especial por virtud de la Certificación 26, Año 2005-2006.

Es preciso aclarar que en la conclusión 8 del informe sometido el 10 de mayo de 2005, el Comité de Reglamento y Ley no formuló sugerencia alguna, más bien aclaró el ámbito de la encomienda recibida por vía de la Certificación 29, Año 2004-2005.

Conclusión

1. El Comité reitera las conclusiones formuladas en su informe previo, rendido con fecha de 10 de mayo de 2005 en cumplimiento con la Certificación 29 Año 2004-2005 y cuyo texto se incorpora por referencia íntegramente como el Anejo I del presente informe.
2. El Comité concluyó entonces, y ahora reitera, que no existe autoridad legal para disciplinar o sancionar por el incumplimiento con las disposiciones de la Política de No Confrontación, según promulgada, por ser ésta una política exhortativa o aspiracional, que carece de carácter legal vinculante.

C. ENCOMIENDA

- ↳ Estudiar los planteamientos presentados ante los foros judiciales y el alcance de las resoluciones emitidas por los tribunales. (En el Senado está disponible una copia del expediente del caso incoado en el Tribunal Federal en la pasada huelga de 2005). (Tarea #9)

Análisis

Para el estudio de esta encomienda el Comité procuró y obtuvo copia del expediente del caso que varios profesores e investigadores del Recinto de Río Piedras presentaron ante el Tribunal de los Estados Unidos de América para el Distrito de Puerto Rico con el fin de lograr acceso al Recinto durante el cierre provocado por la huelga estudiantil decretada en abril de 2005. La demanda incluyó como partes demandadas al Presidente de la UPR, a la Rectora del Recinto de Río Piedras y a los miembros de la Junta de Síndicos de la UPR.

Breve Relación del Caso

En la demanda de Sentencia Declaratoria e Injunction se alegaba, en síntesis, que los demandados, actuando so color de autoridad, estaban violentando los derechos constitucionales y estatutarios de los demandantes, quienes se encontraban impedidos de acceder a sus proyectos y poder cumplir con sus obligaciones como investigadores a cargo de proyectos financiados con fondos federales, todo ello en menoscabo de las asignaciones a su cargo, de su responsabilidad académica, prestigio profesional y de sus derechos de propiedad intelectual.

Los demandantes acompañaron su demanda con una petición de Interdicto Temporero (TRO), remedio extraordinario que sólo se concede cuando existe un riesgo inminente de grave daño o pérdida irreparable. En apoyo de su petición, los demandantes adujeron que la falta de acceso al Recinto los colocaba en riesgo de perder su proyectos de investigación, le causaba grave daño e incluso la muerte a los animales utilizados en los proyectos, y provocaba, además, graves riesgos de seguridad para la comunidad en general pues resultaba imposible cumplir con las medidas de seguridad aplicables a proyectos en que se manejaban sustancias controladas, tóxicas y radioactivas.

El Tribunal federal, por voz de la jueza Consuelo Vargas de Cerezo, concedió la orden de TRO con vigencia de 10 días naturales, ordenando a los demandados, a sus agentes, empleados y cualquier otra persona que con ellos actuara concertadamente, a "...abstenerse de excluir a los demandantes del acceso a la UPR..." Se señaló, además, una vista de Injunction Preliminar para oír a todas las partes. Al cabo de los 10 días de dictada la orden, los demandados se allanaron a que se extendiera la referida orden por 10 días adicionales, lo que coincidió con el fin de la huelga. Los demandados, por su parte, pidieron la desestimación de la demanda por falta de jurisdicción federal sobre los asuntos planteados (*insufficient Due Process Clause claim*) y por haberse tornado académica la petición ya que, para entonces, se había

restaurado el acceso al Recinto. Por entender que la situación se podía repetir, los demandantes insistieron en continuar con su demanda y el Tribunal señaló la continuación de los procedimientos.

El Tribunal, sin embargo, no tuvo que pronunciarse sobre los méritos de la demanda o la petición de desestimación pues las partes eventualmente radicaron conjuntamente una estipulación para la desestimación sin perjuicio de la demanda, la cual el Tribunal acogió, dictando sentencia de conformidad. La desestimación de la acción fue acogida luego de que la parte demandante informara a la corte sobre la Certificación 90 de 2004-2005, aprobada por la Junta de Síndicos para disponer una nueva política que prohibía el cierre de los recintos, incluyendo el de Río Piedras,

Los demandantes procedieron entonces a solicitar la concesión de honorarios de abogados. En apoyo de su solicitud los demandantes alegaron haber cumplido con el requisito de ser parte prevaleciente en el caso, aduciendo que la acción por ellos presentada y la orden de TRO emitida por el Tribunal fueron la causa próxima que logró reestablecer el acceso al Recinto y la posterior aprobación de la Certificación 90 por la Junta de Síndicos. Los demandados se opusieron a la concesión de honorarios alegando que los demandantes no habían prevalecido en los méritos de la acción. El Tribunal, finalmente denegó los honorarios por entender que el TRO se dictó como un remedio estrictamente procesal para evitar que se ocasionaran pérdidas y daños irreparables pero sin pasar juicio sobre las probabilidades que tenían los demandantes de prevalecer en los méritos. Con ello la corte descartó el argumento de que la Certificación 90 de la Junta de Síndicos significó un cambio de política con suficiente imprimátur judicial como para acarrear la imposición de honorarios de abogados a favor de los demandantes como parte prevaleciente en el caso.

Conclusiones

1. Ni las alegaciones contenidas en la demanda de este caso, ni las defensas levantadas por la parte demandada fueron adjudicadas en sus méritos por el Tribunal.
2. La orden de Interdicto Temporero (TRO) se dictó de forma *ex parte*, sin haber escuchado a la parte demandada, como un mero mecanismo procesal para restaurar el *status quo* y evitar las pérdidas y daños irreparables que se podrían ocasionar de postergarse el acceso solicitado por los investigadores hasta después de celebrada una vista de Injunction Preliminar ante todas las partes.
3. La Corte determinó que no podía considerar a los demandantes como parte prevaleciente en el caso pues la aprobación de la Certificación 90 de la Junta de Síndicos a las que las partes hicieron referencia para solicitar conjuntamente la desestimación de la acción, carecía del

imprimátur judicial necesario para poder imponerle a los demandados el pago de los honorarios de abogados a favor de los demandantes.

4. La Corte en ninguna instancia del proceso pasó juicio o adjudicó ningún aspecto en torno a la legalidad ni al alcance jurídico de la Política de No Confrontación.

D. ENCOMIENDA

- ↳ Aclarar si la Política de No Confrontación y el Protocolo de Cierre atemperan con la Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes, es decir, si se llevó a cabo la notificación pública no limitada a la comunidad universitaria, un proceso de reacción pública a la reglamentación propuesta, y presentación y archivo ante el Departamento de Estado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, posterior al informe que su comité brindara el 10 de mayo de 2005. (Tarea #8)

Análisis

Para poder atender esta encomienda el Comité comenzó por examinar las disposiciones de la Ley de Procedimientos Administrativos Uniformes (LPAU) que resultan pertinentes a la misma, así como las disposiciones de Ley Universitaria referentes a la autoridad de la UPR para promulgar reglas y reglamentos. También se estudió la jurisprudencia y otras fuentes de Derecho Administrativo.

A tenor con el estudio y análisis realizado, el Comité formuló las conclusiones que se exponen a continuación.

Conclusiones

1. La LPAU es de aplicación a la Universidad de Puerto Rico. Ello es así porque la UPR es una instrumentalidad del Estado Libre Asociado creada por una ley orgánica que expresamente le autoriza a aprobar sus reglas y reglamentos.
2. La UPR no aparece en la lista de agencias expresamente exceptuadas de la aplicación de la LPAU.
3. En su consecuencia, en el ejercicio de sus funciones quasi-legislativas, dirigidas a aprobar y a poner en vigor reglamentos vinculantes, la UPR viene obligada a cumplir con los procesos y requisitos que la LPAU dispone para la publicación de la normativa propuesta, la oportunidad que se ha de brindar para que la comunidad en general pueda comentarla y la eventual presentación del

reglamento en el correspondiente registro del Departamento de Estado.

4. A tenor con la definición adoptada por la LPAU, la Política de No Confrontación no es una regla o reglamento para cuya aprobación había que seguir el procedimiento dispuesto por el estatuto. Ello es así porque, por definición expresa de la LPAU, las reglas relacionadas con la administración interna de las agencias, que no afectan directa y sustancialmente los derechos y procedimientos del público en general, no se consideran “reglamentos” para propósito de esta ley especial. También quedan expresamente excluidas de la definición de “reglamentos” aquellas *formas o instrucciones, declaraciones interpretativas o de política general, que son meramente explicativas pero que no tienen efecto legal.*
5. La Política de No Confrontación aprobada por el Senado Académico fue promulgada y divulgada por la Rectora, Dra. Gladys Escalona de Motta mediante la Carta Circular Núm. 42, Año 2004-2005. En dicha circular la Rectora expresó que dicha política fue concebida como un instrumento para propiciar la paz institucional, apoyar la gestión académica y la administrativa y procurar su continuidad en situaciones de conflicto. El documento adopta una política institucional de carácter aspiracional que no tiene efecto legal propio. Es precisamente por ello que el documento dispone que “[l]o dispuesto en el presente documento no precluye las acciones y medidas de rigor a tenor con la reglamentación aplicable...”
6. Por los fundamentos antes expuestos el Comité concluye que la Política de No Confrontación no constituye un reglamento al amparo de la LPAU. El Comité toma conocimiento oficial de que la referida Política de No Confrontación fue promulgada al margen de la LPAU por no ser de aplicación a la política. Por resultar prematuro, el Comité se abstiene de formular una conclusión en torno a la aplicabilidad de la LPAU al documento conocido como Protocolo pues su texto final aún no ha sido oficialmente adoptado y promulgado. No obstante, resulta razonable adelantar que cualquier proceso o mecanismo que se pretenda poner en vigor por vía del referido Protocolo, para poder tener efecto vinculante con fuerza de ley, tendrá que ser adoptado siguiendo los procesos establecidos por la LPAU para la aprobación de los reglamentos de agencias.

Recomendación

Al aprobar la Política de No Confrontación y su Protocolo, el Senado Académico expresamente dispuso que al documento se le añadiría posteriormente el marco legal

y reglamentario. Dicha encomienda le fue referida a la Oficina del Asesor Legal. No es tarea de este Comité elaborar dicho marco.

En su Carta Circular Núm. 42, 2004-2005, la Rectora, Dra. Gladys Escalona de Motta, promulgó la Política de No Confrontación. La única referencia que la carta contiene sobre el marco legal correspondiente a la política, aclara expresamente que la misma no es constitutiva de una derogación o enmienda a la reglamentación universitaria vigente.

Para que la Política de No Confrontación tenga efecto vinculante y se pueda obligar al estricto cumplimiento de sus disposiciones, se ha de promulgar la misma siguiendo lo pautado por ley orgánica de la Universidad de Puerto Rico en lo que respecta a la aprobación y enmiendas de los reglamentos universitarios y de acuerdo a los procedimientos establecido por la Ley Uniforme de Procedimientos Administrativos.

El Comité recomienda que se aclare en definitiva que, la Política de No Confrontación, según divulgada, no puede ser considerada un reglamento con efectividad legal y carácter vinculante.

Aprobado por el Comité de Reglamento y Ley Universitaria, San Juan, Puerto Rico, a 14 de febrero de 2008.

Comité de Reglamento y Ley Universitaria



Prof. Guillermo Figueroa Prieto
Presidente

AMV/zog