

# Certificación Núm. 36

## Año Académico 2016-2017

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO  
RECINTO DE RÍO PIEDRAS



*Senado Académico  
Secretaría*

*Yo, Claribel Cabán Sosa*, Secretaria del Senado Académico del Recinto de Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, **CERTIFICO QUE:**

El Senado Académico, en la reunión ordinaria celebrada el 17 de noviembre de 2016, acordó por consentimiento unánime:

- Aprobar y hacer suyo el Informe presentado por el Comité de Reglamento y Ley Universitaria en relación con la encomienda de la Junta Universitaria de evaluar la **Propuesta de Enmienda a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para proteger la autonomía universitaria.**
- El Cuerpo agradece al Lcdo. Efrén Rivera Ramos su aportación a la discusión y elaboración del documento.
- El Informe del Comité y la Presentación del licenciado Rivera Ramos forma parte de esta Certificación.

**Y para que así conste**, expido la presente Certificación bajo el sello de la Universidad de Puerto Rico, Recinto de Río Piedras, a los diecisiete días del mes de noviembre del año dos mil dieciséis.

  
Claribel Cabán Sosa  
Secretaria del Senado

yrs

Certifico correcto:



María de los Ángeles Castro Arroyo, Ph. D.  
Rectora Interina

Anejo



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

## Informe Comité Ley y Reglamento sobre Propuesta Enmienda Constitucional para Garantizar la Autonomía Universitaria

El Comité de Ley y Reglamento invitó al Profesor y Ex Decano de la Escuela de Derecho Efrén Rivera Ramos a la reunión del 11 de octubre de 2016, a presentar una ponencia sobre la Propuesta Enmienda Constitucional para Garantizar la Autonomía Universitaria. Se incluye el documento presentado y discutido por el Profesor Rivera Ramos como anejo. Mediante moción aprobada de manera unánime, el Comité de Ley y Reglamento acordó acoger la ponencia del Profesor Rivera Ramos y sus recomendaciones para que fueran consideradas por la totalidad del Senado Académico. A continuación los ocho asuntos recomendados:

1) Apoyar que la enmienda incorpore un enunciado que estipule claramente que el sistema público de educación superior goce de autonomía fiscal, administrativa y académica, disponga sobre los elementos básicos de la composición del cuerpo rector de la Universidad y prescriba la forma de financiamiento de la institución.

2) Aclarar en la introducción de la propuesta un error sobre el procedimiento que dispone la Constitución para efectuar enmiendas. En la página 2 se dice que *"de obtener el favor de la mayoría de los votantes, la proposición de enmienda será entonces ratificada por la Legislatura de Puerto Rico."* Eso no es correcto. Una vez se aprueba la enmienda por los electores, pasa a formar parte de la Constitución sin necesidad de que la Legislatura tenga que ratificarla. Se recomienda corregirlo.

3) Evaluar si la enmienda deberá constituir el Artículo X de la Constitución, como se propone. De ser así estaría colocada después del artículo sobre las Disposiciones Transitorias. Se recomienda incluir como una nueva Sección 20 del Artículo VI, artículo que se titula "Disposiciones Generales" y que incluye disposiciones sobre los municipios, las contribuciones, la deuda, las elecciones, el presupuesto, las propiedades y fondos públicos, las corporaciones, los lugares históricos o artísticos, las instituciones penales y otros asuntos.

4) La sección 1, titulada "Sistema Universitario Autónomo", se refiere únicamente a la Universidad de Puerto Rico. Sin embargo, en Puerto Rico hay otras instituciones públicas de educación superior, tales como el Conservatorio de Música y la Escuela de Artes Plásticas. Se recomienda evaluar incluir alguna referencia a esas instituciones públicas en este esfuerzo de reforma constitucional.

5) El texto propuesto incluye algunas disposiciones que son más propias de la legislación que de un texto constitucional, por lo menos según se concibe ese instrumento en la tradición constitucional a la que estamos acostumbrados. Se recomienda no incluir en la propuesta lo siguiente:

a) Los términos de nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno: Recomendamos remitir los términos de nombramientos a lo que establezca la ley lo que permitiría experimentar con fórmulas diferentes a lo largo del

tiempo, sin tener que enmendar la Constitución cada vez que creamos que los términos de los diversos integrantes (estudiantes, docentes y los designados por el Gobernador) deban revisarse por alguna razón. Lo que es importante es que la Constitución asegure que habrá representación estudiantil y docente en la Junta, además de los provenientes de la comunidad externa.

b) También recomendamos que se evite constitucionalizar organismos y funciones que podrían establecerse y cambiarse a su debido tiempo por medios de legislación. Ejemplo de esto es la referencia en el texto en varias ocasiones a la Junta Universitaria. Este es un organismo creado por la Ley de la Universidad vigente.

c) Finalmente, deben eliminarse las referencias a leyes específicas, como la Ley Núm. 1 de 2012, conocida como la "Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011" o el Artículo 3 de la Ley Núm. 91 de 13 de mayo de 2006, que creó el llamado Fondo de Interés Apremiante ya que no es correcto suponer que estas leyes tendrán vigencia permanente.

6) Exhortamos a evaluar la propuesta de eliminar del texto la disposición de la Ley actual que faculta a la Junta de Gobierno a aprobar el presupuesto de la institución, sobre todo cuando uno de los propósitos cardinales de la enmienda propuesta es fortalecer la autonomía fiscal de la Universidad. Recomendamos no se elimine la disposición de la Ley actual.

7) El texto propone que se configuren ocho regiones académicas de las cuales surjan los nombramientos de otros tantos miembros de la Junta de Gobierno. Según se indica, el propósito es garantizar que la composición de la Junta refleje la diversidad del perfil de los estudiantes. Aunque es un objetivo meritorio entendemos se puede discutir si esa es la mejor forma de lograrlo. Recomendamos se considere que el factor geográfico, importante como es, no es el único a la hora de lograr un cuerpo rector diverso. Factores como la raza, el género, la identidad de género, la edad, la condición socioeconómica, los trasfondos profesionales y otros podrán también tomarse en cuenta. Recomendamos que estos factores sean tomados en cuenta por quienes tengan la facultad de recomendar y nombrar a los funcionarios en cuestión.

8) Recomendamos se elaboren más las justificaciones que se ofrecen para los cambios propuestos. El documento circulado los sintetiza y contiene aciertos importantes pero la propuesta podría beneficiarse de mayor detalle y profundidad en este renglón.

**PRESENTACIÓN ANTE EL COMITÉ DE LEY Y REGLAMENTO DEL SENADO  
ACADÉMICO DE LA UPR SOBRE LA PROPUESTA DE ENMIENDA  
CONSTITUCIONAL PARA GARANTIZAR LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA**

11 de octubre de 2016

Por Efrén Rivera Ramos

Se me invitó a comentar la propuesta circulada por la Junta Universitaria para promover una enmienda a la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto con el fin de garantizar la autonomía fiscal, administrativa y académica de que debe gozar la educación superior pública en el país y, más concretamente, la Universidad de Puerto Rico.

No pude negarme, pues en el pasado he abogado por el logro de ese propósito. Por ejemplo, en el *Simposio de Reformas para la UPR* celebrado en el Recinto Universitario de Mayagüez de la UPR del 30 de enero al 1 de febrero de 2014, luego de señalar que ya la jurisprudencia de Estados Unidos y Puerto Rico reconocen la raíz constitucional de la libertad académica en las instituciones universitarias, dije lo siguiente:

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.

Sigo pensando lo mismo que entonces expresé, incluidas las advertencias sobre las dificultades considerables que el proyecto entraña. Me ha alegrado, pues, que la Junta Universitaria se haya embarcado en esta empresa hasta llegar a producir una propuesta específica para la consideración detenida de la comunidad universitaria.

Nunca pensé sin embargo, que las dificultades a las que entonces aludía se fueran a agravar tan agudamente dos años después. Y es que a partir del mes de junio de 2016 el ordenamiento constitucional y legal de Puerto Rico ha sufrido una transformación de tal envergadura que sospecho que todavía no nos hemos percatado plenamente de ella. Me refiero, por supuesto, a la aprobación por el Congreso de los Estados Unidos de la Ley de Supervisión, Gerencia y Estabilización Económica de Puerto Rico, mejor conocida por sus siglas en inglés como PROMESA, y a la creación de la Junta de Supervisión Fiscal ordenada por ella. Ese acontecimiento tiene y tendrá repercusiones ingentes para la Universidad de Puerto Rico, para sus pretensiones de autonomía y para las posibilidades de un proyecto como el que hoy comentamos. Es por eso que he decidido abordar el tema frontalmente.

Aclaro que no es que crea que debido a PROMESA deba detenerse toda iniciativa, proyecto o propuesta que pueda generarse desde la Universidad para con el país y para con ella misma. Por el contrario. Debemos seguir trabando y urdiendo nuestros planes y proyecciones para el presente y para el mediano y largo plazos. Sin embargo, no debemos proceder como si PROMESA y la Junta no existieran. Se han convertido ya en parte de nuestro contexto y de las condiciones en las que debemos promover y lograr nuestras aspiraciones. Debemos hacernos

cargo de lo que PROMESA y la Junta significan. De lo contrario se hará realidad la crítica que a veces se nos hace: que vivimos en una burbuja ajenos a las realidades del país, es decir, absortos con nosotros mismos en la proverbial torre de marfil.

Me propongo, pues, hacer lo siguiente. En primer lugar, en ánimo de contribuir a que continúe el esfuerzo por producir eventualmente un escenario de mayores protecciones constitucionales para la Universidad, haré algunos comentarios sobre la propuesta que ha circulado la Junta Universitaria. Serán comentarios muy preliminares, pues no he tenido tiempo de examinarla con el detenimiento que requiere. En segundo lugar, volveré al tema de PROMESA y sus implicaciones para la Universidad y para esta propuesta de enmienda.

Sobre la propuesta circulada, quiero decir lo siguiente:

1. Estoy de acuerdo con que la enmienda que se proponga a su debido tiempo incorpore un enunciado que estipule claramente que el sistema público de educación superior goce de autonomía fiscal, administrativa y académica, disponga sobre los elementos básicos de la composición del cuerpo rector de la Universidad y prescriba la forma de financiamiento de la institución.
2. En el documento de introducción a la propuesta debe aclararse un error sobre el procedimiento que dispone la Constitución para efectuar enmiendas. En la página 2 se dice que “de obtener el favor de la mayoría de los votantes, la proposición de enmienda será entonces ratificada por la Legislatura de Puerto Rico.” Eso no es correcto. Una vez se aprueba la enmienda por los electores, pasa a formar parte de la Constitución sin necesidad de que la Legislatura tenga que ratificarla. Ese mal entendido hay que corregirlo.

3. Tengo dudas de si la enmienda debería constituir el Artículo X de la Constitución, como se propone. De ser así, estaría colocada después del artículo sobre las Disposiciones Transitorias, lo cual me parece anómalo. Mejor ubicación tendría como una nueva Sección 20 del Artículo VI, artículo que se titula “Disposiciones Generales” y que incluye disposiciones sobre los municipios, las contribuciones, la deuda, las elecciones, el presupuesto, las propiedades y fondos públicos, las corporaciones, los lugares históricos o artísticos, las instituciones penales y otros asuntos.
4. La sección 1, titulada “Sistema universitario autónomo”, se refiere únicamente a la UPR. Sin embargo, en Puerto Rico hay otras instituciones públicas de educación superior, tales como el Conservatorio de Música y la Escuela de Artes Plásticas. Habría que plantearse si, ya que estamos en ello, debería incluirse alguna referencia a esas instituciones públicas en este esfuerzo de reforma constitucional.
5. El texto propuesto incluye algunas disposiciones que son más propias de la legislación que de un texto constitucional, por lo menos según se concibe ese instrumento en la tradición constitucional a la que estamos acostumbrados. Así, por ejemplo, yo no incluiría los términos de nombramiento de los miembros de la Junta de Gobierno, sino que los remitiría a lo que fije la ley. Ello permitiría experimentar con fórmulas diferentes a lo largo del tiempo, sin tener que enmendar la Constitución cada vez que creamos que los términos de los diversos integrantes (estudiantes, docentes y los designados por el Gobernador) deban

revisarse por alguna razón. Lo que es importante es que la Constitución asegure que habrá representación estudiantil y docente en la Junta, además de los provenientes de la comunidad externa. En ese mismo sentido, debe evitarse constitucionalizar organismos y funciones que podrían establecerse y cambiarse a su debido tiempo por medio de legislación. Ejemplo de este desliz en el texto es la referencia en varias ocasiones a la Junta Universitaria. Este es un organismo creado por la Ley de la Universidad vigente. Su inclusión en el texto de la enmienda se debe aparentemente a que se copiaron de la ley actual ciertos procedimientos en los que la Junta interviene sin percatarse de que se estaba otorgando tenor constitucional al organismo. ¿Por qué debe convertirse la JU en un cuerpo de carácter constitucional, sobre todo cuando el texto propuesto nada dice sobre cómo debe constituirse y cuáles serán sus funciones básicas? Fuera de la Junta de Gobierno, los demás organismos de la gestión y administración universitaria deben establecerse por ley. De esa forma se facilitarían las reformas administrativas internas de la Universidad cuando la comunidad lo estime necesario, sin el amarre del texto constitucional. Finalmente, deben eliminarse las referencias a leyes específicas, como la Ley Núm. 1 de 2012, conocida como la “Ley de Ética Gubernamental de Puerto Rico de 2011” o el Artículo 3 de la Ley Núm. 91 de 13 de mayo de 2006, que creó el llamado Fondo de Interés Apremiante. No se puede suponer que esta legislación tendrá vigencia permanente. Hay formas más generales de referirse a los objetivos que se persiguen con estas disposiciones de ley sin necesidad de incorporar estas leyes

particulares a un texto diseñado para tener larga vida como es la Constitución.

6. Me llama la atención que se proponga eliminar del texto la disposición de la Ley actual que faculta a la Junta de Gobierno a aprobar el presupuesto de la institución, sobre todo cuando uno de los propósitos cardinales de la enmienda propuesta es fortalecer la autonomía fiscal de la Universidad.
7. El texto propone que se configuren ocho regiones académicas de las cuales surjan los nombramientos de otros tantos miembros de la Junta de Gobierno. Según se indica, el propósito es garantizar que la composición de la Junta refleje la diversidad del perfil de los estudiantes. Me parece un objetivo meritorio. Por supuesto, siempre se puede discutir si esa es la mejor forma de lograrlo. Por otro lado, debe considerarse que el factor geográfico, importante como es, no es el único a la hora de lograr un cuerpo rector diverso. Factores como la raza, el género, la identidad de género, la edad, la condición socio-económica, los trasfondos profesionales y otros podrían también tomarse en cuenta. En este caso sería cuestión de dar con un lenguaje directivo que oriente a quienes tengan la facultad de recomendar y nombrar a los funcionarios en cuestión.
8. Por último, recomendaría que se elaboren más las justificaciones que se ofrecen para los cambios propuestos. El documento circulado los sintetiza y contiene aciertos importantes, pero la propuesta podría beneficiarse de mayor detalle y profundidad en este renglón.

Repito que estos comentarios son solo el producto de una primera impresión del examen de la propuesta, que, a mi juicio, amerita todavía más discusión.

Vuelvo ahora a PROMESA.

Comienzo aclarando que el marco constitucional en el que Puerto Rico se desenvuelve tiene más de una dimensión. Siempre ha sido así bajo el dominio estadounidense. Ese marco está constituido, al menos, por los siguientes componentes: la Constitución de Puerto Rico; la Constitución de los Estados Unidos, en particular la llamada cláusula territorial contenida en el Art. IV, Sec. 3 de ese documento; las leyes orgánicas aprobadas por el Congreso de Estados Unidos al amparo de esa disposición para organizar el gobierno de Puerto Rico (la Ley Foraker y la Ley Jones, muchas de cuyas disposiciones siguen vigentes mediante la llamada Ley de Relaciones Federales); la Ley 600 de 1950, que autorizó al pueblo de Puerto Rico a redactar su propia constitución; y la Ley Pública 447 del Congreso adoptada el 3 de julio de 1952 aprobando con enmiendas la Constitución de Puerto Rico. A partir de junio pasado hay que incluir en esa lista a PROMESA.

PROMESA tiene efectos modificativos – o por lo menos suspensivos – tanto de la Constitución de Puerto Rico como de muchas de sus leyes, incluida la Ley de la Universidad de Puerto Rico. Son efectos explícitos e implícitos. PROMESA ha creado un nuevo contexto normativo dentro del cual todos y todas en Puerto Rico habremos de vivir, proponer, actuar, luchar y cifrar o no expectativas.

Examinemos algunas de sus implicaciones para la UPR:

1. La sección 4 de la ley dispone que sus disposiciones prevalecerán sobre cualquier precepto general o específico del

- derecho del territorio. Ello incluiría, por supuesto, cualquier disposición de la Ley de la Universidad o de cualquier artículo de la Constitución de Puerto Rico que (en el futuro) se refiera a la Universidad que se considere incompatible con PROMESA.
2. Ya la Junta de Supervisión Fiscal ha determinado que la UPR será una de las entidades del gobierno de Puerto Rico que quedarán bajo su supervisión inmediata. Ello significa, entre otras muchas cosas, que la Junta de Supervisión tendrá facultad para aprobar un plan fiscal de no menos de cinco años así como el presupuesto anual de la institución; aprobar o desaprobar de antemano los contratos u otras transacciones en que pretenda incurrir la universidad; desaprobar sus reglas y reglamentos; controlar, autorizando, desautorizando o modificando, la emisión de deuda; disponer reducciones en sus gastos académicos y operacionales; ordenar la congelación de plazas y revisar su sistema de retiro y su plan de pensiones.
  3. La Junta podría disponer una modificación en la operación de la fórmula de financiamiento de la UPR si estimara que ello es necesario para lograr la estabilización de las finanzas del país.
  4. Además de este control directo, la Junta está facultada para hacerle recomendaciones al gobierno de Puerto Rico sobre asuntos tales como:
    - a. el control de gastos y beneficios;
    - b. la relación estructural entre dependencias gubernamentales

- c. la modificación de sus estructuras de recaudos;
- d. alternativas para cubrir las obligaciones relacionadas con las pensiones
- e. modificaciones de sus sistemas para proveer servicios a la ciudadanía;
- f. los efectos de las leyes y las órdenes judiciales en las operaciones gubernamentales;
- g. el establecimiento de un sistema de personal basado en el desempeño laboral;
- h. adopción y modificación de prácticas de adiestramiento, gerencia y supervisión de los recursos humanos y modos de organizar la distribución y niveles del personal; y
- i. la privatización y comercialización de entidades del gobierno territorial.

Las recomendaciones que formule la Junta podrían incluir a la Universidad. Según la ley se trata solo de recomendaciones. Pero también dice que si el gobierno decide no aceptarlas, deberá justificar su decisión mediante informes al Presidente y al Congreso de los Estados Unidos. Pueden imaginarse la presión que este requerimiento puede significar. No debe olvidarse que, tanto en el caso de Puerto Rico como en el de la Universidad, el Congreso tiene facultad para poner condiciones a las transferencias federales que remite. No sería extraño que se utilice ese recurso para obligar al gobierno y a la Universidad a aceptar “de buena gana” las recomendaciones de la Junta de Supervisión.

No cabe duda que PROMESA entraña un secuestro radical de la autonomía fiscal y administrativa de la Universidad. También ha de tener efectos, aunque

sean indirectos, en el ejercicio de su autonomía académica. Después de todo, un plan fiscal y un presupuesto no son solo instrumentos fiscales. Constituyen también una expresión de prioridades. Los proyectos, programas, actividades e iniciativas que no se puedan incluir en el plan ni se puedan presupuestar – o solo puedan hacerse insuficientemente – quedarán fuera del panorama independientemente de que la comunidad universitaria los considere de gran beneficio académico.

El menoscabo de la autonomía fiscal es de doble pespunte. En primer lugar, el poder último de aprobar los planes fiscales y los presupuestos recae en la Junta de Supervisión. En segundo lugar, en los casos de las entidades cubiertas, como la Universidad, la ley dispone que, aunque se elaboren planes fiscales y presupuestos separados para la entidad, corresponderá al gobernador someter a la Junta el plan fiscal y los presupuestos correspondientes.

Resulta obvio que la Junta de Gobierno de la Universidad ha quedado en un escalafón muy inferior en todo este proceso de reordenación fiscal.

En fin, no se debe suponer que una enmienda a la Constitución de Puerto Rico en estas circunstancias fortalecerá necesariamente la autonomía universitaria. PROMESA desplaza incluso a la Constitución de Puerto Rico.

PROMESA también tiene que ver con nuestra propuesta de enmienda directamente. La susodicha ley no solo dicta su supremacía sobre toda disposición jurídica puertorriqueña vigente. Añade que la Junta de Supervisión tendrá facultad para dejar sin efecto cualquier nueva ley que la Asamblea Legislativa de Puerto Rico promulgue. De hecho, toda ley aprobada por la Legislatura debe enviársele a la Junta acompañada de una certificación de su costo y de sus efectos sobre los planes fiscales y presupuestos correspondientes. Si la Junta determina

que la ley tendrá un efecto perjudicial sobre tales planes y presupuestos, podrá dejarla sin efecto. Eso quiere decir que, de aprobarse una Resolución Concurrente autorizando el referéndum para enmendar la Constitución, el gobierno tendría que certificar su costo y la Junta podría dejarla sin efecto si la considerara contraria a sus designios para el pago de la deuda a los acreedores, el logro de cuatro presupuestos balanceados consecutivos y el acceso de Puerto Rico nuevamente a los mercados de bonos. Ahí podría quedar nuestro proyecto.

La autonomía universitaria está más vulnerable que nunca.

La pregunta que nos tenemos que hacer los universitarios es qué hacer ante este nuevo panorama.

Creo que debemos seguir aspirando a llegar a ese momento en el que tengamos una Constitución que proteja la autonomía del sistema universitario público. No sabemos cuándo será.

Sí sé que las circunstancias nos obligan a dedicar energías a escudriñar, entender, cuestionar y resistir, hasta donde sea necesario, los efectos de esta PROMESA que nos han enviado desde la metrópolis.