



Certificación Núm. 98

Año Académico 2019-2020

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

En la reunión ordinaria a distancia celebrada de forma asincrónica a partir del 8 de mayo de 2020, y culminada de forma sincrónica el 14 de mayo de 2020, se acordó:

- Dar por recibido el *Informe final del Comité de Reglamento y Ley Universitaria que evalúa el Protocolo para implantar, en el Recinto de Río Piedras, la Política de Convivencia en la UPR*, según encomendado por la Certificación Núm. 61, Año Académico 2019-2020.
- Las recomendaciones del informe final del Comité se considerarán en la primera reunión ordinaria del próximo año académico 2020-2021.
- El informe final del Comité 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 quince días del mes de mayo del año dos mil veinte.

Dra. Claribel Cabán Sosa
Secretaria del Senado

yrs

Anejo





SECRETARÍA

UNIVERSIDAD DE PUERTO RICO
RECINTO DE RÍO PIEDRAS
SENADO ACADÉMICO

**Informe Final de Evaluación del Borrador del Protocolo para la Implantación,
en el Recinto de Río Piedras de la Política Institucional sobre la Convivencia
en la Universidad de Puerto Rico**

(Certificación núm. 35, año académico 2019-2020, Senado Académico)
Reunión Ordinaria a Distancia del 8 al 14 de mayo de 2020

Encomienda

La Certificación núm. 61, Año Académico 2019-2020, del Senado Académico expresa el acuerdo del Senado Académico tomado en su reunión extraordinaria, celebrada el 13 de febrero de 2020: «Referir al Comité de Reglamento y Ley Universitaria (CRLU) la evaluación del Borrador del Protocolo para la Implantación de la Política Institucional sobre la Convivencia en el Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico (Certificación núm. 35, año académico 2019-2020, Senado Académico)».

Marco y criterios de la evaluación

Para cumplir con la encomienda del Senado Académico el CRLU examinó la conformidad de las disposiciones del Protocolo con el ordenamiento legal y judicial de Puerto Rico aplicable, la normativa y reglamentación universitaria, las políticas vigentes de la Junta de Gobierno, las exigencias y requerimientos de acreditación académica y profesional, las políticas y reglamentación aplicables de las agencias del gobierno federal de los Estados Unidos, y los retos institucionales que inciden en la permanencia y desarrollo de la universidad pública.

La evaluación ha utilizado de referencia la opinión legal del Borrador del Protocolo para la Implantación de la Política Institucional sobre la Convivencia en el Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, preparado por la Oficina de Asesoría Jurídica del Recinto de Río Piedras, del 11 de febrero de 2020.

Definición y principios fundamentales de la Política Institucional sobre la Convivencia

El Borrador del Protocolo, en su sección II, parte de los principios fundamentales de la Política Institucional sobre la Convivencia y sus definiciones establecidas por la Junta de Gobierno en su Certificación núm. 38 (2015-2016). Estos principios fundamentales son como siguen:

- a. **Diálogo** - Privilegia el debate universitario y la discusión creativa y vigorosa de las ideas, y afirma un compromiso de trabajar para mantener el diálogo y la comunicación necesaria que evite las confrontaciones y la intervención externa.

- b. **Confianza** - Clave para establecer una relación de mutua seguridad, comunicación honesta y capacidad para interactuar entre los diversos sectores de la comunidad universitaria durante la cotidianidad institucional, lo cual produce frutos en situaciones de crisis.
- c. **Respeto** - Implica deferencia por la diferencia y acoge la apertura hacia la diversidad de ideas manifestadas por los diversos sectores universitarios tanto en la cotidianidad como en situaciones de crisis en la institución.
- d. **Cultura de paz** - Compromiso con la no violencia como forma de resolver los conflictos en el espacio universitario, llamado a la acción a fin de resolver las diferencias de forma pacífica y creativa sin afectar ni interrumpir la consecución de los objetivos de la Universidad como centro docente, de transmitir e incrementar el conocimiento a través de la investigación, la creación, la enseñanza y otras labores esencialmente educativas (sección II.3.a,b,c,d).

De este último principio se desprende que todo proceso de solución de conflictos se tiene que realizar en forma pacífica y sin que se interrumpan las operaciones de la Universidad. Partiendo de estos principios, ¿cómo se explican las siguientes aseveraciones del Protocolo?:

1. Entre los objetivos del Protocolo se afirma que:
 - «La convivencia en el Recinto puede verse afectada de surgir una situación que pueda alterar parcial o totalmente las labores administrativas y académicas».

Luego expone que:

- «La Junta Coordinadora JCS servirá como mediadora entre la administración universitaria y los organizadores de cualquier actividad que pueda alterar la sana convivencia en el Recinto para contribuir a salvaguardar los servicios o labores y el derecho de los sectores a llevar a cabo determinada actividad».

Esas aseveraciones se refieren a situaciones potenciales de conflicto, que aún no se han materializado —según se entiende con las frases «puede verse afectada» y «que pueda alterar»; pero no queda claro si las disposiciones de las gestiones de la JCS aplican en el caso de los escenarios de *interrupción forzada* en procesos que imposibiliten físicamente la entrada al Recinto y paralicen todas las operaciones académicas y administrativas.

En ese mismo párrafo postula que para cualquier actividad «que pueda alterar la sana convivencia la JCS salvaguarda los derechos de los sectores a llevar a cabo determinada actividad». En el caso de actividades que interrumpan en forma forzada las operaciones académicas y administrativas, ¿cuáles son los derechos de los organizadores y participantes en actividades que alteren la sana convivencia frente a los derechos y deberes de los diferentes sectores de la comunidad universitaria?

Específicamente, ¿cuáles son estos deberes y derechos en situaciones de interrupción forzada de las operaciones académicas y administrativas, y el cierre de los portones del Recinto?

2. En la sección III.4.B.8,9 las disposiciones de limitar el acceso al Recinto a personas identificadas por el rector y la JCS apuntan a una perturbación a la convivencia en el sentido de que la interrupción forzada impida, por medios físicos, el acceso al Recinto. En ese escenario se producen acuerdos (pactos) para que los organizadores que obstruyen el acceso al Recinto permitan la entrada controlada a personas que el rector y/o la JCS han identificado en una lista como personas que llevan a cabo trabajos esenciales, y el lugar donde llevan a cabo dichos trabajos. En este escenario de interrupción forzosa y obstrucción física a la entrada al Recinto, el acceso permitido por los organizadores responde a los acuerdos efectuados entre la administración y la JCS con los organizadores de la interrupción forzada; sin embargo, no se podrá contar con personal o contratista dispuesto a prestar dichos servicios esenciales, dado que el artículo 3.h.11 de la Ley Universitaria dispone la suspensión de todo desembolso de fondos públicos para el funcionamiento de la Universidad. Esto incluye el pago de nóminas o cualquier otro gasto hasta que se certifique la reanudación de su funcionamiento administrativo y académico.
3. El punto 11 de esa misma sección del Borrador del Protocolo dispone «que los organizadores de la actividad (que en algunos casos son interrupciones forzadas) tienen la responsabilidad de tomar las medidas necesarias para evitar perturbar la sana convivencia...»; pero la pregunta es cómo una función de la JCS, que consiste en evitar la perturbación de la convivencia, se delega a los organizadores que están llevando a cabo una perturbación a la sana convivencia mediante la interrupción forzada.

Por lo demás, el *Reglamento general de la UPR* y el *Reglamento general de estudiantes* ya regulan las formas en que pueden autorizarse actividades en el Recinto (Art.2.24 *RGEUPR*). El Protocolo debe armonizarse con las reglamentaciones aplicables.

4. En los objetivos del Protocolo (sección III.2.) se afirma:
 - «La convivencia en el Recinto puede verse afectada de surgir una situación que pueda alterar parcial o totalmente las labores administrativas y académicas. Todos los sectores de la comunidad universitaria deben comprometerse para que los reclamos de los diversos sectores universitarios se atiendan y resuelvan mediante el diálogo, la participación y el consenso activo de todos para evitar, dentro de lo posible, medidas contrarias a la cultura de paz que aspira el Recinto, y dentro del marco de respeto de los derechos constitucionales de todos los miembros de la comunidad universitaria».

Cabe preguntar, en un escenario de interrupción forzada y cierre del Recinto, cómo se pueden dar el diálogo, la participación y el consenso activo para evitar medidas contrarias a la cultura de paz, cuando, de hecho, se están violando las disposiciones del principio de la cultura de paz.

Los ordenamientos legal y judicial

Las acciones de la interrupción forzosa de las operaciones de la Universidad y los acuerdos (pactos) de la administración a fin de que se permita el acceso limitado a personal o contratistas para que brinde los servicios esenciales pueden estar en violación de leyes y sentencias judiciales.

En caso de conflictos, el artículo 247 del *Código penal de Puerto Rico* (Ley núm.146 del 30 de julio de 2012, según enmendada, CPPR, 33 L.P.R.A. 5336a) tipifica como delito y prohíbe la interrupción forzada de las labores académicas y administrativas de la UPR al establecer lo siguiente:

- «Toda persona que sin autoridad en ley obstruya la prestación de servicios o el acceso a una institución de enseñanza o de salud, u obstruya la prestación de servicios o el acceso a edificios en donde se ofrecen servicios gubernamentales al público, incurrirá en delito menos grave».

Esto implica que, en cualquier diálogo o mediación sobre la realización de alguna actividad en el Recinto, no podrá pactarse con alguna de las partes que incurra o pueda incurrir en conducta sancionable por los reglamentos o en el delito tipificado en el artículo 247 del *Código penal* arriba citado.

Según la decisión del Tribunal Supremo de Puerto Rico, no se reconoce al estudiantado el ejercer el derecho a la huelga (UPR v. Laborde, 180 DPR 253, 256, año 2010, pp. 314-315).

Entonces la interrupción forzada por parte del estudiantado no la cobijan los derechos a la huelga y puede ser sujeta a comisión de delito menos grave según el *Código penal*; por tanto, la administración u otro organismo autorizado no puede entrar en acuerdos como el acceso limitado a personal de servicios esenciales, pues implica conceder a los organizadores la facultad de obstrucción de las entradas a toda la comunidad universitaria.

El 5 de mayo de 2017 el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico (TAPR) —caso sobre el Mandamus, Anamar Méndez González, *et al. vs.* UPR KLCE 200700730— ordenó a la UPR, a nivel de Sistema y por Recintos, que reanudaran las labores administrativas y académicas, so pena de desacato, durante los acontecimientos del paro estudiantil de

2017. La juez le impuso multas a la UPR por la suma de \$5,000.00 y \$1,000.00 diarios adicionales por el periodo que no cumpliera con la orden del Tribunal.

En esa ocasión la administración de la Universidad de Puerto Rico reclamó la autonomía para resolver el conflicto, por lo cual se mantenía en diálogo y acuerdos con los organizadores de la interrupción forzada a fin de resolver el conflicto y concluir con la paralización de la Universidad. En otras palabras: se les presentó a los tribunales los procedimientos que se estaban llevando a cabo para una solución pacífica. Dichos procedimientos eran similares a los que se proponen en el Protocolo.

Ante el argumento, el Tribunal de Apelaciones en su sentencia emitió la siguiente Orden de Mandamus e Injunction Preliminar:

1. «Se le ordena al Recinto de Río Piedras y a la Universidad de Puerto Rico, a través de su presidenta interina y rectora interina, a no más tardar del próximo jueves, 11 de mayo de 2017, a las seis de la mañana (6:00 a. m.), a proveer los cursos en el calendario académico del presente semestre universitario y reestablecer el acceso al Recinto, todo ello en cumplimiento con sus deberes ministeriales a los cuales se comprometieron con el estudiantado».
2. «Se le ordena al Recinto de Río Piedras y a la Universidad de Puerto Rico, a través de su presidenta interina y rectora interina, e incluyendo de igual forma a sus oficiales, agentes, sirvientes(as), empleados(as) y abogados o abogadas a:
 - Continuar con las labores educativas del Recinto, conforme al calendario educativo vigente;
 - Permitir el libre y seguro acceso al Recinto, sus instalaciones, edificios y salones de clases y actividades; y,
 - No impedir de ninguna forma lo dispuesto en esta orden».
3. «Se entiende por oficiales, agentes, sirvientes(as), empleados(as) y abogados o abogadas del Recinto y de la Universidad como que incluyen a la comunidad universitaria con vínculos directos y formales con el Recinto y la Universidad, incluyendo a: sus empleados(as) docentes y no docentes, a tiempo parcial al igual que jornada completa, contratistas, estudiantes, profesores(as) y otros(as) con iguales vínculos directos y formales con el Recinto y la Universidad».

A la luz de esta sentencia cualquier actividad que impida, en cualquier medida, el acceso al Recinto y la continuidad de las operaciones puede incurrir en un desacato al Tribunal que puede conllevar hasta seis (6) meses de encarcelamiento. La sentencia está dirigida a las autoridades universitarias, así como a todos los sectores de la comunidad universitaria. Las normativas en la forma de protocolos tienen que alinearse con los estatutos y sentencias judiciales pertinentes.

Agencias acreditadoras y federales

Por motivo de la paralización de las labores universitarias en 2017, Middle States Commission on Higher Education (MSCHE) solicitó información detallada a la UPR sobre el paro declarado por los estudiantes y se preguntó sobre *"the loss of eligibility to participate in Title IV student aid programs"*, lo que cual confirmó la entonces rectora interina en el SUPPLEMENTAL INFORMATION REPORT (May 5, 2017). Esta suspensión de las ayudas económicas afecta otros programas como Talent Search y Upward Bound. La indagación sobre esta situación por parte del MSCHE responde a la normativa vigente para mantener la acreditación de una institución de educación superior. Los criterios para mantener la acreditación son los siguientes:

- Criterio número 2: *"The institution is operational with **students actively enrolled** in degree programs"*.
- Renglón número 15: *"Has a core faculty with sufficient responsibility **to assure continuity** and coherence of the institutions educational programs"; **"Complies with Federal and State laws and regulations"** y *"Compliance is expected to be **continuous** and will be validated periodically"*.*

Se entiende que la continuidad de las operaciones es un requerimiento importante; por eso, las normas y procesos deben ser cónsonas con las leyes y reglamentaciones estatales y federales. El cumplimiento será validado periódicamente. Para documentar este cumplimiento con los criterios mencionados es probable que se tenga que someter a la MSCHE la Política de Convivencia en el Recinto de Río Piedras y su Protocolo de Implantación.

El Borrador del Protocolo no establece en forma clara como se asegura la continuidad de las operaciones para el logro de los objetivos de la Universidad ante eventos de interrupción forzada. Recurre a un pacto con los organizadores para lograr los servicios esenciales, lo cual implica no tomar medidas para el acceso a toda la comunidad ni para asegurar la continuidad de las operaciones.

Imagen institucional

En los pasados meses ha arreciado una campaña promocional en los medios por algunas instituciones postsecundarias y superiores del sector privado con mensajes que aseguran un ambiente de seguridad y estabilidad. El mensaje evoca (subliminalmente) los paros en la UPR que ocurren periódicamente. Algunos dicen que la imagen del paro es parte de la marca o imagen de la UPR, mayor quizás que los iconos del Gallito o la Jerezana, inclusive La Torre.

Lo cierto es que, en los paros ocurridos, un número significativo de estudiantes activos de la UPR y potenciales solicitantes de admisión migran a las universidades privadas. Al presente la reducción progresiva de la población tradicional que asiste a la Universidad redundará en una reducción de los que ingresan a las Universidades privadas. Por eso tienen que captar estudiantes que, tradicionalmente, solicitan a la UPR. Un Protocolo equívoco en cuanto a eventos de interrupción forzada serviría para una campaña de desaliento al reclutamiento de la UPR.

La Política de Convivencia y el Protocolo de Implantación deben contener una afirmación inequívoca de estabilidad y continuidad, evidenciada por los apoyos y compromisos de los sectores universitarios.

Implantación de disposiciones del protocolo

Miembros del CRLU plantean que, en varias ocasiones, todo intento de llegar a acuerdos de forma ordenada ha sido en vano y nadie lo respeta ni le hace caso.

Suscriben las propuestas del Comité de Reglamento y Ley, sin embargo, entienden que debe haber sanciones mucho más fuertes, ya que todo esto que está escrito se ha tratado antes y no ha dado ningún resultado.

Las organizaciones estudiantiles y algunas gremiales no han colaborado o, con mayor exactitud, han dicho que ellos no pueden hacer nada y, cuando estaba el conflicto en el punto álgido, se encontraban sin que hubiera un líder que tomara decisiones. Entonces, ¿cómo podemos hacer si muchas veces no son personas de la UPR quienes están manejando estos asuntos ni les importa mucho todo y dominan a los estudiantes y a los gremios?

En resumidas, debe haber disposiciones, de alguna manera más fuertes, y que comprometan a cumplir a las personas que componen los grupos estudiantiles, gremiales y sindicales más allá de acuerdos que no se respetan.

Recomendaciones

En su opinión legal la Oficina de Asesoría Jurídica concluye que el Protocolo de Convivencia debe considerar las normativas y la jurisprudencia aplicable, estableciendo un balance entre los intereses de los sectores de la comunidad universitaria, las normas de conducta y la obligación de mantener la continuidad de los servicios esenciales de educación. Ningún cuerpo mediador podrá pactar nada contrario a derecho.

El Comité de Reglamento y Ley Universitaria propone:

1. Eliminar aquellas disposiciones que contravienen las leyes y sentencias judiciales establecidas tanto a nivel local como federal. Ameritan mayor trabajo estas secciones con juristas.
2. Ante eventos de interrupción forzada, para ser cónsonos con las leyes y sentencias judiciales, las disposiciones del Protocolo de Implantación tienen que propender a lograr el cese de toda actuación que interrumpa las labores académicas y administrativas.
3. Eliminar las disposiciones relativas a los pactos para la entrada de personal seleccionado con el fin de brindar servicios esenciales, así como cualquier otro acuerdo que implique avenencia con actuaciones sancionables: v. g., la obstrucción del acceso al Recinto.
4. Concertar un compromiso de toda la comunidad universitaria, de todos sus sectores, de sus organizaciones sindicales y gremiales, de sus diferentes agrupaciones para que no se produzcan eventos que paralicen las operaciones universitarias.
5. Convocar a todos a elaborar una Política y Protocolo para canalizar ordenadamente los reclamos, agravios y protestas de modo que se proteja la libre expresión y no se menoscabe el continuo logro de los objetivos de la misión de la Universidad.
6. El Protocolo debe armonizarse con las reglamentaciones de la Universidad aplicables, de modo que no haya versiones conflictivas ni incoherentes. La opinión legal detalla una serie de observaciones al respecto.
7. Se recomienda que la revisión del Borrador del Protocolo incorpore disposiciones de la Propuesta de una Política Institucional para una Universidad Abierta, circulada para la reunión del Senado Académico del 13 de febrero de 2020, y, en particular, considere la sección v sobre Principios Fundamentales para una Universidad Abierta, en que se asegura la continuidad de las labores y se garantizan los espacios institucionales para la libre expresión.

Sometido por:



Sen. Rafael L. Irizarry Odlum

Presidente

Comité de Reglamento y Ley Universitaria

5 de mayo de 2020



Oficina de Asesoría Jurídica
Recinto de Río Piedras
Universidad de Puerto Rico

A LA MANO

11 de febrero de 2020

Dr. Luis A. Ferrao
Rector
Recinto de Río Piedras
Universidad de Puerto Rico

Opinión legal del borrador del "Protocolo para la Implantación de la Política Institucional sobre la Convivencia en la Universidad de Puerto Rico"

Se nos encomendó a revisar, y ofrecer nuestra opinión legal sobre el Borrador del que se llamaría el "**Protocolo para la Implantación de la Política Institucional sobre la Convivencia en la Universidad de Puerto Rico**" (en adelante **Protocolo de Convivencia**), con el propósito de que examinemos si dicho protocolo es conforme a derecho. El **Protocolo de Convivencia** es una propuesta del *Comité Especial para Trabajar un Protocolo para la Implantación de la Política Institucional sobre la Convivencia en la Universidad de Puerto Rico* creado por el Senado Académico del Recinto (en adelante el Comité Especial), conforme la Certificación Núm. 38, Serie (2015-2016), titulada *Política Institucional sobre la Convivencia en la Universidad de Puerto Rico* de la Junta de Gobierno de la Universidad de Puerto Rico, (en adelante **Política Institucional sobre Convivencia**). Entendemos el **Protocolo de Convivencia** necesita ser revisado, por existir incongruencias y duplicidad con reglamentaciones previamente aprobadas y que actualmente están en vigor. Veamos.

Luego de establecer su base legal y objetivos, (Parte III, Incisos 1 y 2), en el Inciso 3, Parte III, el **Protocolo de Convivencia** pretende regular la Junta Coordinadora de Seguridad del Recinto (JCS). La JCS se estableció en la Sección XX del *Reglamento de la Oficina de Seguridad* (ahora División de Seguridad y Manejo de Riesgos, DSMR), según enmendado, y cuenta con su propio *Reglamento Interno de la Junta Coordinadora de Seguridad*, RRP-2017-001.01 de 17 de febrero de 2017 aprobado por la entonces Rectora, Dra. María de los Ángeles Castro (en adelante *Reglamento Interno JCS*). Recomendamos que se elimine todo lo relacionado a regular la JCS en el **Protocolo de Convivencia** para evitar la duplicidad de reglamentación. Específicamente, hacemos las siguientes observaciones:

1. La Parte I del **Protocolo de Convivencia** establece la base legal del mismo. De esta misma base legal surgió el *Reglamento Interno de la JCS*; sin embargo, no

se aclara en el protocolo la relación o diferencia en su objetivo con el *Reglamento Interno JCS*.

2. La Parte II del **Protocolo de Convivencia** copia la sección 3 de la **Política Institucional sobre Convivencia**. Puesto que la misma se cita como base legal, no sería necesario reproducir el contenido de la política en dicho protocolo.
3. La Parte III, propone el protocolo o procedimiento a seguir "para evitar o prevenir situaciones que puedan perturbar la convivencia en el Recinto". Debe tomarse en cuenta que el *Reglamento Interno de la JCS*, tiene como propósito "exponer las responsabilidades de la JCS, las cuales se centran en los objetivos de promover la sana convivencia y evitar todo tipo de violencia en el Recinto", refiriéndose y citando a la Política Institucional de Convivencia y No Confrontación, Certificación Núm. 89, 2014-2015 del propio Senado Académico. De hecho, la formulación de un Reglamento Interno de la JCS surge de la recomendación del Senado Académico en su Certificación Núm. 49, 2003-2004 (párrafo h, de la página 3).
4. La normativa citada así como la base legal del **Protocolo de Convivencia** y el *Reglamento Interno de la JCS* **nos plantea un escenario de varias reglamentaciones y normativas que coinciden en sus propósitos, lo que genera duplicidad y posible inconsistencia en los procedimientos propuestos**. Ante esto, y dado que el **Protocolo de Convivencia** sustituiría la *Política Institucional de Convivencia y No Confrontación, supra*, del Recinto, sería conveniente tener una expresión tanto de la JCS como del Senado Académico sobre las funciones y procedimientos que quieren establecerse, tomando como referencia el ya aprobado *Reglamento Interno de la JCS*.
5. En la Sección 4, Parte III del **Protocolo de Convivencia**, se añaden funciones y responsabilidades a la JCS, más allá de las dispuestas en el Artículo VII de su *Reglamento Interno*. **De aprobarse el Protocolo, este enmendaría al Reglamento Interno de la JCS, en específico su Sección 3 – Coordinación de la seguridad en caso de riesgo**.
6. Las funciones **adicionales** que tendría la JCS de acuerdo al **Protocolo de Convivencia**, son las siguientes:
 - a. Ser convocado para intervenir en una situación con un mínimo de **48 horas antes de la actividad** (III.4.B.1 del Protocolo). El *Reglamento Interno de la JCS* dispone que "los organismos y las organizaciones universitarias informen **con tiempo razonable, siempre que sea posible**, sobre cualquier situación de riesgo que surja" (Art. VI, Sección 3 del Reglamento Interno de la JCS).

- b. Informar al sector que representan del resultado de la reunión con el Rector. Esta acción podría incidir en las comunicaciones oficiales del Rector y su determinación a partir de la reunión.

7. **Otras responsabilidades** que establece el **Protocolo de Convivencia** propuesto son las siguientes;

a. **A los decanos, decanas y directores/as de cada unidad:**

- i. La responsabilidad de informar a la JCS "sobre el uso de espacios para las actividades que puedan alterar la convivencia en el Recinto y los horarios establecidos" (III.4.B.2 del Protocolo).
- ii. La responsabilidad de comunicar al personal bajo su supervisión y a los estudiantes de su unidad sobre la celebración de la actividad.
- iii. Enviar a Rectoría e informar a su facultad sobre "una lista con los nombres de miembros de la comunidad universitaria que llevan a cabo trabajos esenciales, según definido por Rectoría, así como el lugar donde llevan a cabo dichos trabajos" (III.4.B.8 del Protocolo).

b. **Al Rector:**

- i. Evaluar las recomendaciones de la JCS e informar a los/as Decanos/as su determinación al respecto.
- ii. Activar "los planes de contingencia necesarios a todos los niveles para el manejo de situaciones que pudieran perturbar la convivencia".
- iii. Asignar "un funcionario responsable de notificar a los proveedores de servicios y/o contratistas sobre la posible situación que pudiera perturbar la convivencia".
- iv. Designar qué portones darán acceso al Recinto (III.4.B.9 del Protocolo). Este párrafo 9, página 7 del **Protocolo de Convivencia** podría contravenir la ley puesto que dispone sobre una situación de cierre del Recinto prohibida por la normativa institucional y la jurisprudencia. Al disponer que "*...de surgir una discrepancia sobre la autorización de entrada al Recinto con alguna persona, esta no entrará al Recinto hasta que representante de la JCS y el Oficial de Seguridad aclaren la situación y determinen que dicha persona puede entrar al Recinto...*" otorga a la JCS una facultad mayor que la que tiene la Autoridad Nominadora. Se recomienda **no reglamentar sobre situaciones que de su faz contravienen la normativa institucional.**

c. **A la Oficina de Comunicaciones:**

- i. Brindar "a Radio Universidad y a los medios de comunicación del país la información necesaria para que la comunidad universitaria y el pueblo en general conozca los acuerdos y cómo se manejará una situación mayor" que pueda perturbar las actividades académicas y administrativas del Recinto o que se trate de asuntos vitales que las afecte.

- d. Se determina la responsabilidad, **pero no se designa quién llevará a cabo la tarea de orientar a los estudiantes** "...sobre la activación del plan de contingencia de desalojo ante una situación que ponga en riesgo su seguridad o salud, en coordinación con la JCS, la Oficina de la Rectoría y el Decanato de Estudiantes..." (III.4.B.6 del Protocolo). Se recomienda que se establezca a quién le corresponde la tarea de orientar a los estudiantes y qué medios se utilizarán.

- e. A la organización que lleva a cabo la actividad que perturba las labores académicas y administrativas propias de la Universidad:

- i. Se le otorga contradictoriamente la responsabilidad de "...adoptar medidas que garanticen el orden y la seguridad..." (III.4.B.11 del Protocolo). Este **párrafo resulta contradictorio**, pues la **Política de Convivencia** reglamenta el procedimiento para evitar o prevenir una actividad que pueda perturbar las labores académicas o administrativas que se consideran como "...la convivencia..." en este Protocolo. El **Reglamento General UPR y el Reglamento General de Estudiantes ya regulan** las formas en que pueden autorizarse actividades en el Recinto. (Art. 2.24, RGEUPR).

En cuanto a los límites legales que tiene la administración universitaria y al marco de negociación que puedan tener los sectores en conflicto, el **Protocolo de Convivencia** debe considerar los derechos, deberes y prerrogativas de cada sector.

La Universidad de Puerto Rico es una **corporación pública** del gobierno, por lo que sus actuaciones son consideradas como Actuaciones del Estado (Art. 1 de la Ley Núm. 1 de 20 de enero de 1966, según enmendada, en adelante Ley Universitaria).

Para entender el marco legal amplio que regula al gobierno sobre cómo debe actuar en caso de conflictos civiles internos, debemos comenzar con considerar la Carta de Derechos Civiles de la ley orgánica de Puerto Rico, según la *Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico* (la Constitución), la cual es oponible contra el estado. En lo pertinente, la Constitución establece en su Artículo 2, las siguientes secciones:

Sección 1. Dignidad e igualdad del ser humano; discrimen, prohibido.

La dignidad del ser humano es inviolable. Todos los hombres son iguales ante la Ley. No podrá establecerse discrimen alguno por motivo de raza, color, sexo, nacimiento, origen o condición social, ni ideas políticas o religiosas. Tanto las leyes como el sistema de instrucción pública encarnarán estos principios de esencial igualdad humana.

Sección 3. Libertad de culto.

No se aprobará ley alguna relativa al establecimiento de cualquier religión ni se prohibirá el libre ejercicio del culto religioso. Habrá completa separación de la iglesia y el estado.

Sección 4. Libertad de palabra y de prensa; reunión pacífica; petición para reparar agravios.

No se aprobará ley alguna que restrinja la libertad de palabra o de prensa o el derecho del pueblo a reunirse en asamblea pacífica y a pedir al gobierno la reparación de agravios.

Sección 5. Instrucción pública.

Toda persona tiene derecho a una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales. Habrá un sistema de instrucción pública el cual será libre y enteramente no sectario. La enseñanza será gratuita en la escuela primaria y secundaria y, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, se hará obligatoria para la escuela primaria. La asistencia obligatoria a las escuelas públicas primarias, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, según se dispone en la presente, no se interpretará como aplicable a aquellos que reciban instrucción primaria en escuelas establecidas bajo auspicios no gubernamentales. No se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado. Nada de lo contenido en esta disposición impedirá que el Estado pueda prestar a cualquier niño servicios no educativos establecidos por ley para protección o bienestar de la niñez.

Sección 6. Libertad de organización.

Las personas podrán asociarse y organizarse libremente para cualquier fin lícito, salvo en organizaciones militares o cuasi militares.

Sección 7. Derecho a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad; pena de muerte, no existirá; debido proceso; igual protección de las leyes; menoscabo de contratos; propiedad exenta de embargo.

Se reconoce como derecho fundamental del ser humano el derecho a la vida, a la libertad y al disfrute de la propiedad. No existirá la pena de muerte. Ninguna persona será privada de su libertad o propiedad sin debido proceso de ley, ni se negará a persona alguna en Puerto Rico la igual protección de las leyes. No se aprobarán leyes que menoscaben las obligaciones contractuales. Las leyes determinarán un mínimo de propiedad y pertenencias no sujetas a embargo.

Sección 8. Protección contra ataques a la honra, a la reputación y a la vida privada.

Toda persona tiene derecho a protección de ley contra ataques abusivos a su honra, a su reputación y a su vida privada o familiar.

Sección 10. Registros e incautaciones; interceptación de comunicaciones telefónicas; mandamientos.

No se violará el derecho del pueblo a la protección de sus personas, casas, papeles y efectos contra registros, incautaciones y allanamientos irrazonables.

No se interceptará la comunicación telefónica.

Sólo se expedirán mandamientos autorizando registros, allanamientos o arrestos por autoridad judicial, y ello únicamente cuando exista causa probable apoyada en juramento o afirmación, describiendo particularmente el lugar a registrarse, y las personas a detenerse o las cosas a ocuparse.

Evidencia obtenida en violación de esta sección será inadmisibile en los tribunales.

Sección 16. Derechos de los empleados.

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 o 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.

Sección 17. Derecho a organizarse y negociar colectivamente.

Los trabajadores de empresas, negocios y patronos privados y de agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionen como empresas o negocios privados tendrán el derecho a organizarse y a negociar

colectivamente con sus patronos por mediación de representantes de su propia y libre selección para promover su bienestar.

Sección 18. Derecho a la huelga, a establecer piquetes, etc.

A fin de asegurar el derecho a organizarse y a negociar colectivamente, los trabajadores de empresas, negocios y patronos privados y de agencias o instrumentalidades del gobierno que funcionen como empresas o negocios privados tendrán, en sus relaciones directas con sus propios patronos, el derecho a la huelga, a establecer piquetes y a llevar a cabo otras actividades concertadas legales.

Nada de lo contenido en esta sección menoscabará la facultad de la Asamblea Legislativa de aprobar leyes para casos de grave emergencia cuando estén claramente en peligro la salud o la seguridad públicas, o los servicios públicos esenciales.

Toda negociación diálogo, actuación o regulación de la administración universitaria o que ésta participe, deberá tener en consideración las secciones constitucionales arriba citadas.

Simultáneamente, el Estado tiene unas obligaciones e intereses que deberá promover y cumplir en beneficio del país. La propia Ley Universitaria establece que la Universidad de Puerto Rico tendrá las siguientes metas y objetivos a cumplir:

“Artículo 2. (18 L.P.R.A. § 601)

(a) La Universidad, como órgano de la educación superior, por su obligación de servicio al pueblo de Puerto Rico y por su debida fidelidad a los ideales de una sociedad integralmente democrática, tiene como misión esencial alcanzar los siguientes objetivos, con los cuales es consustancial la más amplia libertad de cátedra y de investigación científica:

(1) Transmitir e incrementar el saber por medio de las ciencias y de las artes, poniéndolo al servicio de la comunidad a través de la acción de sus profesores, investigadores, estudiantes y egresados.

(2) Contribuir al cultivo y disfrute de los valores éticos y estéticos de la cultura.

(b) En el cumplimiento leal de su misión, la Universidad deberá:

(1) Cultivar el amor al conocimiento como vía de libertad a través de la búsqueda y discusión de la verdad, en actitud de respeto al diálogo creador.

(2) Conservar, enriquecer y difundir los valores culturales del pueblo puertorriqueño y fortalecer la conciencia de su unidad en la común empresa de resolver democráticamente sus problemas.

(3) Procurar la formación plena del estudiante, en vista a su responsabilidad como servidor de la comunidad.

(4) Desarrollar a plenitud la riqueza intelectual y espiritual latente en nuestro pueblo, a fin de que los valores de la inteligencia y del espíritu de las personalidades excepcionales que surgen de todos sus sectores sociales, especialmente los menos favorecidos en recursos económicos, puedan ponerse al servicio de la sociedad puertorriqueña.

(5) Colaborar con otros organismos, dentro de las esferas de acción que le son propias, en el estudio de los problemas de Puerto Rico.

(6) Tener presente que por su carácter de Universidad y por su identificación con los ideales de vida de Puerto Rico, ella está esencialmente vinculada a los valores e intereses de toda comunidad democrática.”

De conformidad con el *Artículo 3, Incisos (g) y (h) (11) y (h) (20), de la Ley Universitaria, supra*, la Junta de Gobierno de la Universidad de Puerto Rico formulará las directrices que regirán la orientación y el desarrollo de la Universidad, examinará y aprobará las normas generales de funcionamiento propuestas por los organismos legislativos y administrativos de ésta, de conformidad con la presente Ley, y supervisará el funcionamiento de la institución. La Junta representará el interés público en la Universidad, velando siempre por la protección de la Universidad contra intereses político partidistas, o cualquier otro interés, que menoscabe su autonomía, contra tendencias anti intelectuales que se manifiesten en contra de la libertad académica, la promoción de la conciencia crítica y el desarrollo pleno de las virtudes del estudiantado. La Junta de Gobierno deberá adoptar normas respecto a los derechos y deberes del personal universitario y deberá atender cabalmente los requerimientos de las entidades acreditadoras, las regionales y las propias, entre ellas, el Consejo de Educación de Puerto Rico la *“Middle States Commission on Higher Education”*, y las que ofrecen acreditaciones profesionales particulares.

Cualquier asunto relacionado a cualquier disputa sobre la aplicación de los derechos, deberes y regímenes del personal universitario, ya sea personal docente o no docente administrativo o de trabajadores, deberá enmarcarse en lo regulado por el *Reglamento General de la Universidad de Puerto Rico (RGUPR)*, por las *Reglas y Condiciones de Trabajo Suplementarias a la Reglamentación Vigente para el Personal No Docente en la unidad apropiada que representa la Hermandad de Empleados Exentos No Docente*,

Certificación Número 34, 2014-2015 de la Junta de Gobierno, y por las *Reglas y Condiciones de Trabajo Suplementarias a la Reglamentación Vigente para el Personal de Mantenimiento, Construcción y Servicio Agrícola de la Universidad de Puerto Rico y el Sindicato de Trabajadores*, Certificación Núm. 54, Serie 2014-2015 de la Junta de Gobierno.¹

Debe recordarse que la Rectoría, el propio Senado Académico, la Junta Administrativa y los Decanatos de Administración y de Asuntos Académicos, son también fuentes de derecho y de normas que deben ser respetadas al momento de una negociación sobre controversias del régimen de personal.

Lo anterior no es óbice para que cada cuerpo normativo, en atención a los reclamos de algún sector del personal universitario en diálogo o negociación, pueda enmendar sus propias normas, sin menoscabo de derechos adquiridos por otros sectores y deberá hacerse conforme a derecho, por lo que el cambio normativo no puede hacerse por un cuerpo negociador de manera unilateral o *ultra vires*.

La relación estudiante-universidad se considera de entrada, como una de tipo contractual, debido a que el estudiantado es la clientela que demanda servicios educativos a una institución de educación superior que los ofrece.² Para que cada estudiante se considere como tal, deberá cumplir con los requisitos de admisión y luego deberá cumplir con los deberes y tendrá los derechos que la reglamentación universitaria establezca de tiempo en tiempo.

El RGEUPR, es el cuerpo normativo de mayor impacto en los derechos y deberes del estudiantado. Toda cuestión que implique atender controversias sobre reclamos de los cuerpos o sectores estudiantiles, deberá tener en cuenta los límites que establezca el RGEUPR.

El estudiantado, como tal, no se considera una organización, asociación o unión, aunque sí se les reconoce representación en el gobierno de la UPR y se les reconoce, cumplidos ciertos requisitos, sus organizaciones por intereses particulares y el uso de las instalaciones (Ver RGEUPR, Art. 2.17, 2.18, Art. 2.26-2.31, Art. 3.1-3.6, Art. 4.1-5.5 y 2.21-2.22).

Ya sea en situaciones con el personal universitario o con el estudiantado, las normas disciplinarias de los respectivos reglamentos, deberán respetarse.

Es importante señalar que, en caso de conflictos, el *Artículo 247 del Código Penal de Puerto Rico (Ley Núm. 146 de 30 de Julio de 2012, según enmendada, CPPR, 33*

¹ *Los convenios y su aplicación, particularmente los aspectos relacionados a acciones sindicales concertadas, podrían verse afectados por la Ley de Emergencia Financiera y Responsabilidad Fiscal de Puerto Rico, Ley Núm. 5 de 29 de enero de 2017, según enmendada.*

² 1987, *Moldes Rodríguez, Juan; Lo Justiciable en la academia, Rev. Col Abogados, Vol. 48, pág. 1.*

L.P.R.A. § 5336a) tipifica como delito y prohíbe la interrupción forzada de las labores académicas y administrativas de la UPR al establecer lo siguiente:

“Toda persona que sin autoridad en ley obstruya la prestación de servicios o el acceso a una institución de enseñanza, o de salud, u obstruya la prestación de servicios o el acceso a edificios en donde se ofrecen servicios gubernamentales al público, incurrirá en delito menos grave.

Para efectos de esta sección, una institución de enseñanza se referirá a toda escuela elemental, secundaria o superior, universidad, instituto, escuela vocacional o técnica, ya sea pública o privada, que ofrezcan programas de estudios o destrezas para niños, jóvenes o adultos en Puerto Rico.

En el caso de facilidades de salud, se referirá a establecimientos certificados y autorizados a operar como tales por el Estado, según lo establece y define la “Ley de Facilidades de Salud”, secs. 331 et seq. del Título 24, tales como: hospital, centro de salud, unidad de salud pública, centro de diagnóstico o tratamiento, servicios de salud pública, casa de salud, facilidad de cuidado de larga duración, centro de rehabilitación, facilidad médica para personas con impedimentos, centro de salud mental, centro de rehabilitación psicosocial, hospital de enfermedades crónicas, hospital general, hospital mental, hospital de tuberculosis, facilidad de salud sin fines de lucro.”

Esto implica que, en cualquier diálogo o mediación sobre la realización de alguna actividad en el Recinto, no podrá pactarse que alguna de las partes pueda incurrir en conducta sancionable por los reglamentos o en el delito tipificado en el *Artículo 247 del Código Penal* arriba citado.

Como figura de máxima autoridad administrativa y académica, el Rector tiene la potestad de ordenar la interrupción temporal de las actividades o funciones legítimas, académicas o administrativas, de forma temporal y en beneficio de la seguridad de la comunidad. Para ello, el Artículo 2.19 del RGEUPR establece que:

“Artículo 2.19 – Autoridad para Prohibir Actividades en Situaciones de Peligro

*En caso de que exista peligro claro e inminente de interrupción, obstaculización o perturbación sustancial y material de las tareas regulares de la Universidad o la celebración de actividades o funciones legítimas universitarias que se estén efectuando en las instalaciones de la Universidad, el rector podrá, mediante resolución escrita fundamentada, prohibir la celebración de **estas actividades** en la unidad institucional bajo su dirección. Igual derecho asistirá al presidente de la Universidad en*

relación con toda la Institución o cualquiera de sus unidades. En caso de que se ejercite el poder aquí conferido, esta prohibición no podrá extenderse por más de treinta (30) días calendario, a menos que la Junta de Gobierno autorice a extenderla por un periodo mayor por resolución fundamentada."

La activación del Art. 2.19 arriba indicado es discrecional de la autoridad nominadora y abarca poder detener o no permitir actividades o funciones legítimas universitarias.

El Tribunal Supremo de Puerto Rico (TSPR) ya se ha expresado sobre la existencia del derecho a la huelga del estudiantado.

Por un lado, el derecho a huelga de los trabajadores ha sido elevado a rango constitucional en nuestro ordenamiento jurídico. Véase Constitución de PR Art. II § 18; UPR v. Laborde, 180 DPR 253, 276 (2010).

Con relación a la huelga, el TSPR ha expresado que la misma es una "alteración en el trabajo, de carácter colectivo, decidida por los trabajadores o sus representantes y llevada a cabo por éstos con el fin de presionar para el logro de determinados objetivos". UPR v. Laborde, 180 DPR 253, 273-74, citando a C. Molero Manglano, *Lecciones sobre convenios colectivos, derecho de huelga y cierre patronal*, Madrid, Librería ICAI, 1988, pág. 99.

Según el TSPR la huelga consiste "en la cesación del trabajo o de los servicios prestados por los trabajadores en defensa de sus intereses". UPR v. Laborde, *supra*.

Asimismo, la huelga significa abstenerse sustancialmente del trabajo y es una acción que se da por un grupo de empleados de forma concertada y que se efectúa con el propósito de "interrumpir, paralizar o detener las labores y servicios del negocio operado por el patrono". UPR v. Laborde, *supra*.

Según el mismo TSPR, "la definición del concepto de huelga está asociada a los trabajadores" y "[d]esde el punto de vista jurídico, la huelga se manifiesta como el derecho que 'posee legítimamente todo aquel trabajador que presta servicios a su patrono'", 275 (citando a Rojas Lugo, op. cit., pág. 219, 222. Adquiere su calidad de derecho cuando determinado ordenamiento jurídico así lo reconoce. Véase, Alonso García y otros, op. cit., pág. 4).

El TSPR concluyó que no se le reconoce al estudiantado el ejercer el derecho a la huelga, UPR v. Laborde, *supra*, a las paginas 314-315.

Previo a la **Política Institucional sobre Convivencia** de la Junta de Gobierno, la entonces Junta de Síndicos ya se había expresado en la Certificación Núm. 90, Serie 2004-2005, en la *Política Institucional Sobre Apertura y Acceso a los Predios Universitarios*, al concluir que la administración universitaria procurará con sus propios recursos, mantener el control de las instalaciones e impedir que se prive el acceso libre

a éstas. La Cert. 90, *supra*, instruye a que, en caso de violaciones a la reglamentación tendiente a interrumpir el acceso, se deben aplicar los procedimientos disciplinarios correspondientes.

Recientemente, el Tribunal de Apelaciones de Puerto Rico (TCA), en el caso sobre *Mandamus, Anamar Méndez González, et. al., vs. UPR, KLCE 200700730*, 5 de mayo de 2017, se le ordenó a la Universidad de Puerto Rico, a nivel de sistema y por recintos, que reanudaran las labores administrativas y académicas, so pena de desacato, durante los acontecimientos de la huelga estudiantil de 2017.

Además, debemos traer a su atención, que la Ley Universitaria, Ley Num. 1, de 1966, según enmendada³, en su artículo 3, inciso h (11) indica:

"(11) Adoptar normas respecto a los derechos y deberes del personal universitario, y fijar sueldos y emolumentos a los funcionarios de la Universidad nombrados por la propia Junta de Gobierno. En aquellas situaciones en las cuales la Universidad de Puerto Rico o cualesquiera de sus recintos, interrumpa la prestación de los servicios de educación o enseñanza, en una primera ocasión, por un periodo en exceso de setenta y dos (72) horas o de ocurrir la interrupción de los servicios en más de una ocasión, independientemente del plazo de horas, dentro de un mismo semestre académico, por causa de una manifestación, huelga, paro o conflicto, la Junta de Gobierno vendrá obligada a suspender, detener y desautorizar inmediatamente el desembolso de fondos públicos correspondiente a gastos de funcionamiento de la Universidad o cualquiera de sus recintos, incluyendo el pago de nóminas, beneficios marginales, o cualquier otro gasto hasta que se certifique la reanudación de su funcionamiento administrativo y académico. En aquellos casos que la prestación del servicio no ha sido interrumpida y se acredite o certifique fehacientemente, conforme a las normas establecidas por la Junta de Gobierno, que los servicios administrativos y académicos han continuado, se autorizará el pago de los mismos. En cuanto al pago del personal académico, la Junta de Gobierno establecerá, a su vez, mediante orden administrativa, los requisitos necesarios para acreditar que este personal ha tenido la intención clara y convincente de continuar con la prestación de los servicios académicos para autorizar el pago de los mismos.

De igual manera, la Junta de Gobierno no autorizará el pago retroactivo de gasto de funcionamiento alguno por el término por el cual la Universidad de Puerto Rico o cualquiera de sus recintos interrumpa la prestación de servicios, según lo aquí dispuesto. La Junta de Gobierno podrá autorizar que el tiempo que persista la interrupción sea adjudicado a cualquier licencia regular o especial, según la Junta de Gobierno lo establezca por reglamento."

Dicho artículo fue enmendado para estar en sintonía con lo previamente expuesto en la Opinión de la Secretaria de Justicia, de 23 de mayo de 2017, dirigida a la Contralor de Puerto Rico, sobre el pago de nómina durante un proceso huelgario no autorizado.

³ 18 LPRA Sección 602

A la luz de lo anterior, concluimos, que el **Protocolo de Convivencia** debe poder tener en consideración las normativas y jurisprudencia aplicable, estableciendo un balance entre los intereses de los sectores de la comunidad universitaria, las normas de conducta y la obligación de mantener la continuidad de los servicios esenciales de educación. Ningún cuerpo mediador podrá pactar nada contrario a derecho.

Sugerimos que el protocolo incluya un lenguaje que advierta el límite de su aplicación, en referencia a las normas correspondientes.

Cordialmente,


Lourdes del Carmen Rodríguez
Directora