

, 7 de junio de 1991

Doctor
Justo Medrano
Rector Encargado de la
Universidad de Panamá
E. S. D.

Señor Rector Encargado:

A continuación me permito dar respuesta a su Nota de 27 de mayo pasado, en la que tuvo a bien plantearme dos interrogantes relacionadas con la correcta interpretación de algunas disposiciones de la Ley N°6 de 24 de mayo de 1991, por la cual se reforman y derogan artículos de la Ley N°11 de 8 de junio de 1991 (por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá).

Damos respuesta a su solicitud de la manera siguiente:

Primera Interrogante:

"¿El actual Rector de la Universidad de Panamá, en uso de licencia, Dr. Abdiel J. Adames, elegido con anterioridad a la Ley 6ª de 1991, dentro de un sistema legal distinto al que establece a partir de su vigencia la Ley 6ª de 1991, puede ser reelegido?"

- o - o -

Considero que de manera previa se deben hacer las siguientes consideraciones.

En 1981, el Consejo Nacional de Legislación dictó la Ley N°11 de 8 de junio -por la cual se reorganizaba la Universidad de Panamá. Sobre el tema del escogimiento del Rector, dicho instrumento jurídico establecía los siguientes aspectos:

a) El Consejo General Universitario, era el órgano colegiado facultado para elegir al Rector y removerlo de su cargo por las causas y en la forma en que determinaba dicha Ley y el Estatuto Universitario (v. art. 11, numeral 1).

b) El período por el cual se elegía el Rector, era por cinco (5) años, estableciéndose el derecho a reelegirse. (V. art. 24).

c) En cuanto a la forma en que el Consejo General Universitario elegía al Rector y procedía a su destitución, el artículo 25 *ibidem* señalaba, que dicho Consejo debía contar con el voto favorable de no menos de las dos terceras partes de la totalidad de sus miembros. Su período normal se iniciaba el primer día hábil del segundo semestre del año lectivo correspondiente. La elección para cada período normal se realizaba por lo menos dos meses antes de que terminara el respectivo primer semestre.

Ahora bien, lo antes expuesto fue sustancialmente modificado por la Ley 6ª de 1991, y entre los aspectos más relevantes en cuanto a la elección del Rector se destacan:

a) El Rector será elegido por votación directa, secreta y ponderada por todos los que a la fecha de la convocatoria formulada por el Consejo General Universitario, sean profesores, estudiantes regulares y empleados administrativos nombrados con carácter permanente. Se establece la forma en que será ponderado el voto para elegir al Rector (v. art. 25).

b) En el artículo 4 de la Ley 6, se señalan los lugares en que se realizarán las votaciones, y lo atinente al jurado.

c) Sobre la remoción del Rector, se dispone que el Consejo General Universitario, es el órgano competente para decidir sobre dicho aspecto. (V. art. 5).

Para dar respuesta a su primera interrogante, a continuación analizaremos lo señalado en el primer párrafo del artículo 2 de la Ley 6ª por el cual se reforma el artículo 24 de la Ley 11 de 1981. Dicha disposición es del siguiente tenor literal:

"Artículo 2: El artículo 24 de la Ley 11 de 8 de junio de 1981, quedará así:

'Artículo 24: El Rector de la Universidad de Panamá será electo por un período de tres (3) años y no podrá ser reelegido para el período inmediatamente posterior quien haya ejercido el cargo por más de tres años."

- o - o -

De la norma reproducida se destacan los siguientes supuestos:

a) El Rector de la Universidad de Panamá será electo por un período de tres (3) años, y

b) No podrá ser reelegido por el período inmediatamente posterior quien haya ejercido el cargo por más de tres años.

Sobre el particular, comparto la opinión del Departamento Legal de la Universidad de Panamá, cuando sostiene que esta disposición no es clara, siendo susceptible de diversas interpretaciones gramaticales.

En efecto, nos encontramos ante una norma cuyo tenor literal no es claro, razón por la cual, y siguiendo las reglas de hermenéutica legal contenidas en el artículo 9 del Código Civil, debemos recurrir a la intención que tuvo el legislador de dictarla. Dicha norma preceptúa:

"Artículo 9: Cuando el sentido de la ley es claro, no se desatenderá su tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento."

- o - o -

El artículo transcrito, establece en forma clara y terminante que para interpretar una expresión oscura de la ley, se puede recurrir a su intención o espíritu claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.

Por la importancia que reviste para esta consulta, analicemos qué significa la "letra o el espíritu de una ley".

Resultan ilustrativos a este respecto, los conceptos externados por el Procurador General de la Nación en la Vista N°45 de 21 de mayo de 1991 que a continuación se transcriben:

"Los viejos Código Civiles del siglo pasado también aludieron a este concepto y a otros de significado parecido. Así lo hace el Código Civil Panameño de 1917, en el artículo 9, ya reproducido. Todas estas normas hacen un contraste entre el texto o a la letra de la Ley y su espíritu. Aún el Código Civil panameño pareciera adscribirse a la letra de la equivalencia entre 'espíritu' o 'intención' de la Ley. A estos términos debe agregarse el de 'alcance'. Por ello se habla de espíritu, sentido, intención y alcance, sin espíritu, sentido,

intención y alcance, sin que tales conceptos jurídicos sean equivalentes."

- o - o -

Este deslinde que pareciera ser puramente doctrinal, no lo es, puesto que incide directamente en el análisis del artículo 2 de la Ley 6ª de 1991.

Agrega el señor Procurador, en la referida Vista Fiscal que:

"Aparentemente 'espíritu' y 'sentido' tienen un significado igual. Pero el 'alcance' de una norma no hace referencia al concepto de espíritu o sentido. Ni tampoco la palabra 'intención', desde el punto de vista jurídico, es igual a 'espíritu' o 'sentido'. Obsérvese que el Código Civil, al emplear los dos vocablos 'intención o espíritu', los califica de 'claramente manifestados en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento'. Esta fórmula del Código Civil no es perfecta (pues muchos juristas distinguen entre 'espíritu' e 'intención'), pero el Código, luego de consignar ambas palabras disyuntivamente, con posibilidad de equivalencia, se refiere a dos situaciones diferentes: lo claramente manifestado en la Ley, por una parte, y por la otra a 'la historia fidedigna de su establecimiento'. El 'espíritu' o 'sentido' emana de la propia Ley, en tanto que la 'intención' se averigua en la historia de su establecimiento (documentación preparatoria de la ley, otras leyes sobre la misma materia, etc.)

- o - o -

No cabe la menor duda, que la "intención" del legislador panameño al dictar la Ley 6ª, fue la de impedir la reelección del Dr. Abdiel J. Adames, actual Rector de la Universidad de Panamá. Este criterio encuentra su respaldo jurídico en los Actas de Discusión de esa Ley en la Asamblea Legislativa, de las cuales emana en forma clara el sentir de los legisladores.

"El HL. Olimpo Sáez agregó:

'En última instancia, lo que todo pareciera indicar es que los que gritan, tienen una verdad y la posición nuestra es nuestra verdad. Tan sencillo...'

Entonces, si queremos, en esta discusión sobre la vida universitaria, el lenguaje y la búsqueda de esa verdad, que todos están planteando aquí; no puede ser, esos gritos de los compañeros que pretenden acallar una posición, que quiere ser honesta con ustedes y con todos los demás.

Yo escucho a Balbina; yo no le grito a Balbina, yo escucho a Bush; escucho a todos los compañeros. Aquí, yo no le grito a nadie y no estoy de acuerdo con algunas cosas de ellos. Entonces, yo creo que debe haber un mínimo de nivel universitario, pues ustedes son los que están en la Universidad graduados, y yo no, y ustedes son los que gritan y yo no les grito.

Bien, discutir sobre la Universidad de Panamá, hablar sobre la Universidad de Panamá, hablar de la problemática universitaria, no pueda hacerse sin hacer un recorrido de la Universidad.

Octavio Méndez Pereira, fundador de la Universidad, se pudo dar el lujo de ser Rector por más de veinte años, porque era el tiempo en que los rectores eran escogidos por el Ejecutivo y no por ninguna elección, ni de C.G.U., ni del Consejo General Universitario, ni por ningún instrumento democrático dentro de la Universidad.

Era el Ejecutivo, directamente, que escogía al Rector y el Gobierno tuvo la profunda capacidad, los gobiernos políticos de la época, de dejar a Octavio Méndez Pereira fundar y armar la Universidad; por eso perduró todo ese tiempo.

El único que se atrevió a quitarlo fue Arnulfo Arias Madrid, que lo quitó de un plumazo, para poner a Duncan, porque él no se llevaba con Octavio Méndez Pereira, y lo persiguió. Eso es historia universitaria, y cuando Arnulfo Arias se cayó, se cayó Duncan. Volvieron a poner a Octavio Méndez Pereira, hasta su muerte. Por eso, Octavio Méndez Pereira tuvo tan largo período en la Universidad; pero no se escogía al Rector democráticamente, sino que se escogía de a dedo, por el Ejecutivo.

Ahora bien, mi querida Colega y colegas todos. Cuál ha sido la historia de las

reelecciones universitarias en Panamá? Cuál ha sido la historia de todos los procesos a reelegir cada vez que en la vida universitaria, los rectores acompañados de sus favoritos o sus roscas, pretendieron reelegirse, para un segundo período?

La crisis universitaria se profundizó porque la Universidad, como extracto de la sociedad, no resiste la reelección; porque la Rectoría tiende, como todo poder administrativo, a manipular.

En 1965, aquí, los profesores que fueron del Frente de Reforma Universitaria, el famoso FRU, que inició su lucha universitaria por el cambio y en contra de la rosca universitaria, tumbó la Ley, que de un excelente profesor académico lo tumbó, porque detrás de Garay, tumbó la rosca universitaria, que denunció Secundino Torres Gudiño, en un precioso ensayo pedagógico y académico en la Universidad, contra la rosca universitaria. Peleó el Frente de Reformas Universitario y los grupos progresistas de la década del 60, contra la reacción al conservatismo de la época.

Y cuando Narciso Garay con su rosca universitaria pretendió reelegirse, la crisis universitaria se profundizó y el Movimiento Estudiantil se levantó contra la reelección, y sus sectores más esclarecidos evitaron la reelección de Narciso Garay; pero profundizaron la violencia interna en la Universidad.

Cuando en 1968 el Frente de Reforma Universitario, que había rechazado la reelección de Narciso Garay, pretendió entonces, apoyar la reelección de Bernardo Lombardo, un eminente científico, y lo agarró y lo convirtió en el candidato de la reelección, la Universidad entró en crisis, a tal punto que fue cerrada en una elección acalorada en el mes de diciembre de 1968, que provocó violencia entre la candidatura de Bernardo Lombardo, apoyado por el Partido del Pueblo, apoyado por el Frente de Reforma Universitario y los grupos enquistados en el poder, en contra del candidato Carlos Iván Zúñiga, que levantaba la bandera no reeleccionista.

La Universidad fue cerrada por los militares y se volvió a abrir en el 69. Esa es historia universitaria.

Y ahora viene el proceso, cuando se presenta la coyuntura electoral en el C.G.O. de reelegir a Lombardo. Nuevamente, se profundiza la crisis, porque se levanta una parte del espectro de la Universidad, que no quieren la reelección y que son sectores de todos los grupos de todas las ideologías, como usted perfectamente sabe, porque como todo segmento de la sociedad, la Universidad, es el reflejo de la vida nacional y ella también se encuentra sumergida en la crisis en la que vive el país; porque ella es parte de la crisis. Y los mismos elementos sectarios y los mismos elementos de intereses, que viven y surgen en la sociedad panameña, se refleja en el seno de la sociedad universitaria.

Quiénes estamos preocupados por la vida de la Universidad como una institución superior al partido político, superior a los intereses sectarios, superior a los intereses de una empresa, superior a los intereses de un sindicato, superior a la aldea y a la provincia; los que entendemos de la Universidad es el centro de la inteligencia nacional, es el centro de la vitalidad de la juventud, tenemos que entender que no podemos cometer los errores del pasado y que tenemos que salvar a la Universidad de esa crisis que se va profundizando en esta ocasión, acicateada por un proyecto de reelección.

El año pasado, la AAPUDEP auténtica presentó un proyecto de reformas completo, iba al fondo e iba a la forma; ese Proyecto no tuvo la acogida de un sector de la Universidad, lo presentaba un sector.

Y miran ustedes la historia, porque es parte para poder entender el fenómeno y para poder ser responsables con nuestras conciencias y con el país.

Cuando este año se empieza a discutir ese proyecto que presentó la APUDLEP, la administración universitaria se atemorizó, pensando que era un plan maquiavélico preparado por Alonso Villarreal, del Par

tido Demócrata Cristiano, para tomarse la Facultad, la Universidad.

Entonces, asustado el ente administrativo, adelantó el semestre para adelantar la elección del C.G.U. y, por lo tanto, tener la capacidad de reelegirse. Y cuando el sector universitario, preocupado por la no reelección, fueron los que trajeron la fórmula del nuevo proyecto, que no fue propuesto por Alonso Villaverde, ni por los demócratas cristianos, sino por un sector amplio que se conformó en el movimiento.

Esa es la historia que yo conozco, porque yo lo he vivido, porque soy parte y miembro de la Comisión de Educación y lo que estoy diciendo se lo digo con la verdad; así fue. A raíz de la pretensión de Adams, de reelegirse, fue que vino esa agrupación nueva y trajeron, entonces, ellos, un proyecto y en esa agrupación nueva ya no estaban los demócratas cristianos, ahí estaba Miguel Antonio Bernal, Néstor Porcell, que de demócrata cristiano no tiene nada, Hornel Urriola que de demócrata cristiano no tiene nada, era frentista, Gustavo García de Paredes, que no es nada Demócrata Cristiano y que fue PRD, un elemento más amplio, que lo que no quería era la reelección. Y proponen un proyecto más responsable todavía; le piden a la Comisión de Educación que solamente presenten un proyecto transitorio, para democratizar la elección de la Rectoría, y que fuera ese Rector investido y sancionado por el voto de todos los universitarios, los que, en el transcurso de un año, tuvieran el mandato de traerlos, entonces, al seno de la Asamblea, las reformas profundas que debe discutir la Universidad.

Ese es el Proyecto que aquí se ha presentado y que se ha querido tergiversar. Ese fue el espíritu de esa discusión, que el proyecto que se traía solamente quería el debate de la elección de un Rector que, investido del voto de todos los estudiantes de todos los profesores y de todos los empleados administrativos, pudieran permitirle a ese Rector, coger en sus manos las reformas y llevarlas a cabo. Y por eso, entre las partes de este Proyecto de Ley, se

dico que no va a la reelección, casualmente para evitarle a la Universidad los traumas que históricamente ha vivido, cada vez que un grupo pequeño, regular, enquistado en el poder se quiera reelegir. Eso es el espíritu de la ley." (V. Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa correspondiente a los días 20, 21, 22 y 23 de mayo de 1991. Fs.114 a 116).

- o - o -

"Y, entonces, sí, logramos un acuerdo para que Ceferino iniciara un proceso de transición con el mandato de hacer el Estatuto universitario, que no se ha hecho. Luego, viene en ese Decreto, en esa Ley 11, allí en esa Ley 11, se crea la Vicerrectoría de Grado y de Investigación, de Post Grado y de Investigación, y se nombra a Abdiel Adames durante cinco años. Luego, el 1991, el Sr. Adames es nombrado Vicerrector por cinco años; luego, es elegido Rector por cinco años más. Lleva diez (10).

Y yo pregunto a la razón, al sentido racional, a la inteligencia más modesta de este país, si es correcto que la Universidad siga viviendo el trauma. Yo no soy enemigo ni amigo de Adames; tú lo sabes y hemos conversado eso. A mí no me lleva a apoyar este Proyecto de Ley, porque ahí está Adames o no está Adames; es el mal que se le hace a la Universidad, diez años dirigiendo la Universidad, cinco años más son quince (15). Qué cuerpo humano biológicamente resiste eso?

No lo resistimos nada; hemos puesto un candado en todas las legislaciones de Panamá: no se reelige el Presidente, tiene demasiado poder, no debe usar los recursos del Estado, para preparar su reelección. Ese es el sano juicio de evitar la reelección de un Rector que debe servirle al país, a la Universidad, a la ciencia y a la investigación y no, a la reelección.

Por eso, está la cláusula de la no reelección, por lo menos, en mi espíritu, en mi saber, apoyo la no reelección; no porque la Universidad necesita, necesita que los rectores y los decanos trabajen para el país, trabajen para que el país

no quede atrasado. (V. Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa correspondiente a los días 20, 21, 22 y 23 de mayo de 1991, págs. 122 y 123).

- o - o -

"El S.L. Arturo Vallarino expresó que, anteriormente, había manifestado que se abstendría de votar a favor de las reformas a la Ley universitaria, si no estaba realmente convencido de que las propuestas legislativas respondían al querer de la comunidad universitaria.

Consideró que la ley no ha sido consultada en la comunidad universitaria.

Dijo que la razón por la cual estaban sesionando en esta fecha era porque se estaba armando un problema y se pronosticaban reacciones de parte de los estudiantes universitarios.

Manifestó que el estudiantado universitario, históricamente, siempre ha protestado cuando se toman medidas a sus espaldas y que, esta vez, la Asamblea, discutiendo asuntos de material electoral, causarían serios egresos adicionales a la Universidad; pues no estaban preparados económicamente para afrontar una votación de 50,000 personas, y no habían discutido asuntos que mejoren su situación.

Consideró que los estudiantes, al salir a protestar, lo harían no sólo por las reformas universitarias, sino por el Décimo Tercer Mes, por las reformas a la Caja de Seguro Social, las Reformas Tributarias, y que aprobar la ley, sería alborotar un avispero. Destacó que es una ley que tiene nombre propio. Luego, leyó el Artículo 2 y señaló que lo que dice este artículo es que no quieren que el Rector Adams se reelija y recordó que el Movimiento Democratizador y el Presidente de la Comisión de Educación habían manifestado que el Rector Adams podría ser candidato, si lo deseaba; pero que el artículo decía lo contrario, pues había ejercido el cargo por más de 3 años. Dijo que la tendencia es la de aumentar el periodo de los funcionarios y que, en este, caso se estaba disminuyendo lo que representaba un periodo muy

corto para poder desarrollar una labor.

Mencionó que se estaba aprobando una ley que pondera los votos, con el argumento de que, realmente, se está democratizando la elección del Rector." (V. Acta de la sesión ordinaria de la Asamblea Legislativa correspondiente al día 24 de mayo de 1991, pág. 43).

- o - o -

Luego de las consideraciones expuestas, es en mi criterio que el Dr. Abdíel J. Adams, no puede ser reelegido como Rector de la Universidad de Panamá.

Segunda Interrogante:

Las personas que actualmente ocupan los cargos de Decanos y Vicedecanos, por elección, pueden ser reelegidos en las elecciones que la misma Ley 6ª de 1991, en su artículo 5º (transitorio), dispone para antes del inicio del segundo semestre del año académico 1991-1992?"

- o - o -

A la luz de la Ley 11 de 1981, los Decanos eran elegidos por la Junta de Facultad y nombrados por el Rector (art. 17, num.1). Por su parte, los Vicedecanos eran designados por el Decano y ratificados por el Rector (v. artos. 24, 27 y 32).

Con las reformas introducidas por la Ley 6ª de 1991, dichos funcionarios serán elegidos por un período de tres (3) años y no podrán ser reelectos para el período inmediatamente posterior. En cuanto a la forma en que se realizará dicha elección, el artículo 6 (transitorio) ibídem, puntualiza que la misma será a través de una "votación directa y secreta con el mismo procedimiento y con la misma ponderación utilizada para la elección del Rector, establecida en la presente Ley".

Este Despacho, estima que las personas que actualmente ocupan los cargos de Decanos y Vicedecanos, por elección, sí pueden ser reelegidos en las elecciones que se realizarán, al tenor de lo señalado en la Ley 6ª de 1991, y ello es así ya que del texto del último párrafo del artículo 2 de esa Ley, no se infiere ningún impedimento, para que dichos funcionarios puedan optar por una reelección. Obsérvese que en la disposición en análisis, no existe ninguna frase que nos indique el que dichos funcionarios no puedan optar por la reelección.

Es más, dicha disposición no alude a que no podrán ser reelectos en esos cargos, las personas que hubiesen ejercido los mismos por más de tres años, lo cual denota una diferencia significativa en lo concerniente al Rector.

En esta forma espero haber absuelto debidamente su interesante consulta.

Atentamente,

HORACIO F. ALFARO
Procurador de la Administración.
(Solicitante)

VBIRFA/egar.