

Panamá, 25 de junio de 1999.

Su Excelencia
MARIELA SAGEL
Ministra de Gobierno y Justicia
E. S. D.

Señora Ministra:

Pláceme dar respuesta a la Nota No.831 DL fechada 4 de mayo de 1999, recibida en este Despacho el día 6 de mayo del mismo año, en la que solicita nuestra opinión jurídica en torno a la recta interpretación de la Autonomía Universitaria en el aspecto territorial, conocido como fuero universitario.

Dicha solicitud se da en razón de los hechos acaecidos en el mes de diciembre de 1998, específicamente los días 3, 4 y 9 de diciembre en los que tanto obreros como estudiantes salieron a las calles a protestar por los días-puentes, la privatización del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN), ocasionando con ello graves trastornos a la circulación vial lo que dio como resultado la intervención enérgica hasta los predios de la Universidad de Panamá, de parte de unidades antidisturbios de la Policía Nacional, quienes fueron autorizados por la autoridad competente, en este caso el Gobernador de la Provincia de Panamá. A raíz de estos sucesos hubo reacciones de las autoridades universitarias y de sectores de la ciudadanía quienes denunciaron la violación al principio constitucional de la Autonomía Universitaria.

Con el objeto de ofrecer una respuesta objetiva en torno al tema, haremos un estudio de la autonomía como concepto pragmático, y las autoridades que en ella pueden intervenir en diferentes circunstancias que la ley prevé.

RESPECTO DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA.

I. LOS HECHOS:

El 4 de diciembre, un día después de que una manifestación obrera en protesta por los días-puentes y el proceso de privatización del Instituto de Acueductos y Alcantarillados Nacionales (IDAAN) fuera violentamente reprimida en los predios de la Asamblea Legislativa, un grupo de estudiantes del Instituto Nacional bloquearon la Avenida de los Mártires aproximadamente a las 8:00 a.m., en protesta por los hechos del día anterior.

Aproximadamente una hora más tarde, grupos de estudiantes de la Universidad de Panamá interrumpieron el tránsito en la vía Transistmica y la Avenida Manuel Espinosa Batista, en los alrededores de la Universidad. La protesta tomó cuerpo y aparecieron las unidades antidisturbios de la Policía Nacional para sofocar la manifestación e intentar reabrir la vía, bloqueada durante varias horas por los manifestantes.

El Rector de la Universidad, Dr. GUSTAVO GARCÍA DE PAREDES, personalmente acudió al lugar de los hechos para tratar de mediar y evitar que se dieran

actos represivos hacia los estudiantes, lo cual consiguió acordando con los policías que no reprimieran a los estudiantes a cambio de que éstos abrieran la vía. Sin embargo, no habían terminado de retirarse los policías cuando los estudiantes volvieron a las protestas en las calles, regresando los policías a intentar controlar a los estudiantes, tornándose la situación violenta. Los hechos continuaron aproximadamente hasta las 4:15 p.m. del día 4 de diciembre, cuando se produjo una situación que cambió el curso de los hechos. Cuatro antimotines situados en la entrada de la Universidad sobre la Avenida Manuel Espinosa Batista, fueron alcanzados por bombas ¿molotov¿. A tres de ellos se le prendieron las ropas y luego se supo que los mismos sufrieron quemaduras de primero y segundo grado. Ese día las protestas se dieron hasta las 6:00 p.m., cuando el Rector de la Universidad intervino nuevamente y consiguió que los policías se retiraran.

Cuatro días más tarde nuevamente, se producen protestas por el polémico día-puente del ¿Día de la Madre¿. Desde las 9:00 a.m. del día 9 de diciembre, estudiantes universitarios, militantes del Frente Estudiantil Revolucionario (FER 29) y del grupo de Pensamiento y Acción Transformadora (PAT), bloquearon la vía Transístmica frente a la Universidad de Panamá, en protesta por la represión policial de los días anteriores. Por gestiones personales del Rector GARCÍA DE PAREDES, los dirigentes estudiantiles acordaron cesar el enfrentamiento con las fuerzas policiales. Durante estos hechos permanecían las vías principales alrededor del centro de estudios bloqueadas, produciéndose un descomunal tranque en las calles aledañas. Posteriormente, los estudiantes retornaron a las calles, y fue en ese momento en que la policía actuó con violencia, lanzando gran cantidad de bombas lacrimógenas a lo que los estudiantes respondían con andanadas de piedras. Los policías lograron dispersar a los estudiantes, pero éstos fueron a refugiarse al campus universitario, desde donde siguieron lanzando piedras contra los policías. Los policías armados con escopetas de perdigones y rifles de balas de goma se distribuyeron a lo largo de la cerca de entrada de la Universidad por la vía Transístmica, y cuando casi tenían dominados a los estudiantes, los policías forzaron la puerta de hierro de la Universidad, penetraron en el campus, avanzaron disparando y se dirigieron a la Facultad de Comunicación Social. Otros grupos avanzaban por los pasillos de varias facultades y otro contingente se dirigió hacia la Colina, en una operación planificada, pues fue realizada con mucha precisión. Las cámaras de varias televisoras lograron captar nítidamente, el momento exacto en que los agentes policiales ingresaron a los predios universitarios, violentando de esta forma la autonomía universitaria. Varios periodistas, resultaron golpeados, al ser agredidos por los antimotines. Finalmente, sucedió lo que nunca en la historia republicana había sucedido, los antimotines llegaron hasta el vestíbulo de la Colina amedrantando a todos los presentes. Estos hechos fueron vistos por todo el territorio e incluso internacionalmente, porque fueron recogidos por la prensa, radio y televisión. (Ver. Diario El Universal de jueves 10 de diciembre de 1998, La Prensa, de miércoles 16 de diciembre de 1998; y, El Panamá América, de domingo 20 de diciembre de 1998).

Hecho el recuento de los hechos que culminaron con la denuncia por la violación de la autonomía universitaria, nos proponemos definir el concepto de autonomía. El Diccionario Enciclopédico OCEÁNO, nos ofrece una definición sencilla del término que literalmente dice: ¿Autonomía. Potestad que dentro del Estado pueden gozar entidades suyas para girarse. Estado y condición del pueblo que goza de independencia política. Vida propia e independiente de un organismo. Condición del individuo que no depende de nadie.¿ En esta misma dirección, el Diccionario Enciclopédico de Derecho

Usual, de Guillermo Cabanellas, anota: ¿Autonomía. Estado y condición del pueblo que goza de entera independencia, sin estar sujeto a otras leyes que a las dictadas por él y para él. Libertad o amplitud para proceder"¿ (CABANELLAS, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. 21 ed. Editorial Heliasta. Tomo I. Letras A-B. Buenos Aires. 1989.)

Podemos inferir de las definiciones copiadas, que todas y cada una de ellas tienen un elemento en común, el cual es: que la autonomía, implica la independencia que tiene un organismo, una entidad para regularse y proceder.

En lo que se refiere a la autonomía universitaria en términos generales, este es un concepto que alcanzó legitimidad a finales de la Edad Media. Las primeras universidades fueron creadas en Europa en el siglo XII. Cuando se establecieron, lo hicieron con fueros y privilegios, porque la palabra universidad proviene del vocablo universalidad. A ellas asistieron estudiantes y profesores de diferentes lugares; estos estudiantes, profesores y administrativos de diversas nacionalidades necesitaban ser protegidos, de allí entonces que se luchó para que tales recintos fueran inviolables. Además, atendiendo el hecho de que en tales recintos de estudios se impartiría enseñanza de tipo superior y se realizarían investigaciones científicas que requería un ambiente de paz y tranquilidad, la inviolabilidad reclamada no era un capricho, sino una necesidad. Esta inviolabilidad se conoció en esa época como ¿fuego universitario¿. Cabe añadir que de este fuego gozaron varias universidades de la época, tales como: la de Salamanca, la Sorbona y la de Oxford, entre otras. Es importante destacar que dicho fuego fue concebido como una garantía que impedía a las autoridades civiles, a la fuerza policial, invadir los recintos universitarios.

En cuanto a nuestra Universidad, es necesario decir que ella no nació con autonomía, como lo veremos en la relación histórica que brevemente esbozaremos, no obstante, es importante destacar que fue el Presidente RICARDO ADOLFO DE LA GUARDIA en 1943, a través de Decreto No.16 de Noviembre de 1943, que le reconoció autonomía a nuestra Primera Casa de Estudios, pero sólo referente a la elección de su Rector y a su personal docente y administrativo, es decir, que sólo comprendió ciertos aspectos académicos y operativos. Veamos ahora, los antecedentes constitucionales y legales del concepto bajo estudio.

II. ANTECEDENTES CONSTITUCIONALES:

La lucha por la democratización universitaria no es, evidentemente, un objetivo nuevo. Claramente, nos lo muestra su historia cuyos orígenes datan de antes de 1935, pues si bien es cierto la Universidad nace a la realidad educativa un 7 de octubre de 1935, ya desde 1918 existía la enseñanza superior en nuestra incipiente República.

La Constitución de 1904, documento de conciliación política entre los dos partidos históricos de la época, con predominio, de la corriente conservadora no recoge regulación en cuanto a la educación superior.

La Constitución de 1941, fue un documento de carácter social, realista y progresista, pues, introdujo novedosas instituciones al Estado. Con respecto a la educación, anota en su artículo 56, que es deber del Estado proporcionarla,

incorporando al sector indígena. No hace referencia a la educación superior o universitaria.

La Constitución de 1946, Esta perfeccionó, depuró y amplió las instituciones creadas por su antecesora. El anteproyecto de esta Constitución fue elaborado por los insignes letrados, JOSE D. MOSCOTE, RICARDO J. ALFARO y EDUARDO CHIARI. De allí entonces su carácter equilibrado y perfección jurídica. Esta Constitución ha sido sin duda alguna la más ponderada y democrática que ha tenido nuestro país en su vida republicana. Introdujo una innovación de suma importancia para el tema que nos ocupa, como fue la incorporación del principio de la AUTONOMÍA UNIVERSITARIA, al estatuir en su artículo 86. ¿La Universidad oficial de la República es autónoma¿¿. Este concepto se reafirma en el contenido de los subsiguientes artículos que aluden a la Universidad.

La Constitución de 1972, surge como producto de un golpe militar, a través de un Gobierno Provisional. Crea una Comisión de Reformas a la Constitución de 1946. Ésta comisión presentó el resultado de su trabajo a la Asamblea de Representantes de Corregimiento. Mantuvo en sus artículos 97 y 98, lo referente a la autonomía universitaria.

En este orden, la Constitución Política de la República de Panamá, Reformada por los Actos Reformatorios de 1978, el Acto Constitucional de 1983 y los Actos Legislativos 1 de 1993 y 2 de 1994, en sus artículos 99 y 100, textualmente dice:

¿ARTÍCULO 99. Autonomía Universitaria. La Universidad Oficial de la República es autónoma. Se le reconoce personería jurídica, patrimonio propio y derecho de administrarlo. Tiene facultad para organizar sus estudios y designar y separar su personal en la forma que determine la Ley. Incluirá en sus actividades el estudio de los problemas nacionales así como la difusión de la cultura nacional. Se dará igual importancia a la educación universitaria impartida en los Centros Regionales que a la otorgada en la capital.¿

¿ARTÍCULO 100. Autonomía Universitaria. Para hacer efectiva la autonomía económica de la universidad, el Estado lo dotará de lo indispensable para su instalación, funcionamiento y desarrollo futuro, así como del patrimonio de que trata el artículo anterior y de los medios necesarios para acrecentarlo.¿

Se desprende de las normas copiadas que la autonomía universitaria, se fundamenta en el reconocimiento de la personería jurídica, patrimonio y en la administración de éste. Adicionalmente, se le otorga la facultad de organizar sus planes de estudios y de escoger el personal a su servicio; para ello, el Estado se compromete a dotarlo de lo indispensable para su desarrollo integral, así como de prever los medios para aumentarlo. Pero no se consagra constitucionalmente la inviolabilidad del campus o de los terrenos universitarios, si bien esto puede inferirse de la labor que desarrolla la Universidad como fuente inagotable de investigaciones de orden científico y cultural que ameritan la tranquilidad de dichos predios.

III. RECUENTO HISTÓRICO DE LAS NORMAS LEGALES:

1. DECRETO No.29 de 1935. La Universidad de Panamá, como dijimos anteriormente fue creada a la luz del Decreto Numero 29 de 1935 de 29 de mayo de dicho año, este Decreto regula los cursos que impartiría la nueva casa de estudios superiores, pero en cuanto a la autonomía de la misma no especifica nada.

2. LEY No. 48 de 1946. DE AUTONOMÍA UNIVERSITARIA. Desarrolla el artículo 86 de la Constitución de 1946, y en su artículo 2, destaca claramente que la Universidad se inspirará en las doctrinas democráticas y se regirá por el principio de la libertad de cátedra e investigación. Esto significa, que los catedráticos no podrán ser molestados ni sancionados por la enseñanza que impartan ni por las opiniones o conceptos que en él curso de ella emitan. El artículo 3 de esta Ley corrobora lo anterior al afirmar categóricamente que: ¿La Universidad es una institución organizada conforme al régimen de autonomía que le concede el artículo 86 de la Constitución de la República. ¿¿

3. DECRETO DE GABINETE NUMERO 144 de 3 de junio de 1969. Por el cual se reorganiza la Universidad de Panamá. Gaceta Oficial No.16.382 de 13 de junio de 1969. Este Decreto aún cuando emerge de un momento histórico, de un gobierno de facto en el que gobernaba una Junta Provisional de Gobierno compuesta por civiles y militares, reconoce la ¿autonomía universitaria¿, en sus artículos 2 y 4. Sin embargo, históricamente, sabemos que esta autonomía sólo fue aparente y además limitada, ya que realmente la Universidad no gozó de tal derecho, pues se convirtió en una institución sometida, subordinada a los vaivenes políticos del momento. El artículo 4 de este Decreto, confirma esta apreciación:

¿ARTÍCULO 4. La autonomía es la capacidad que tiene la Universidad para gobernarse a sí misma, para cumplir sus funciones y realizar sus fines por medio de autoridades competentes propias y conformes a las normas que las rigen, sin excluir la potestad jurisdiccional del Gobierno Nacional, por lo que demás personas que se encuentren en el campus universitario o en alguna de sus dependencias, están obligados a observar, respetar y cumplir la Constitución y las leyes de la República, así como también las disposiciones del Estatuto y de los Reglamentos legítimamente adoptados por la Universidad.¿ (Lo resaltado es de este Despacho).

4. LEY No.11 de 8 de junio de 1981. ¿Por la cual se reorganiza la UNIVERSIDAD DE PANAMÁ. Esta Ley en su artículo 4 rescata y reafirma el concepto de autonomía según lo dispuesto en la Constitución, cuando dispone en su artículo 4: ¿ Como dispone la Constitución, la Universidad de Panamá es autónoma. Tiene personería jurídica, patrimonio propio y derecho a administrarlo, así como facultad para organizar sus estudios, programas y servicios. Se regirá a sí misma mediante un gobierno escogido democráticamente, representativo de toda la comunidad universitaria. Designará, promoverá y separará su personal de conformidad con la presente Ley, su Estatuto y sus reglamentos.

Los predios, instalaciones y dependencias de la Universidad de Panamá gozarán de inviolabilidad y nadie podrá entrar en ellas sin la autorización del Rector, a no ser por mandato escrito de autoridad competente y para los fines específicos determinados en la Ley, o para socorrer a víctimas de acciones violentas o desastres. ¿¿ (Lo subrayado es de este Despacho)

Del precepto transcrito se infiere que la Ley in comento no sólo subrayó el principio constitucional de la autonomía universitaria, sino rescató el concepto, pues, y añade un párrafo en donde destaca que los predios, instalaciones y dependencias de la Universidad de Panamá gozarán de inviolabilidad, salvo autorización del Rector. No cabe duda que la intención de este párrafo fue salvaguardar el Campus Universitario de la intromisión sobretodo de los policías y otorgarle expresamente a la Universidad de Panamá, ese fuero territorial que impidiera virtualmente, que las autoridades civiles o de la fuerza pública en calidad de tales, penetraran a los terrenos universitarios. Desafortunadamente, como bien lo han expresado estudiosos del tema, no fue la manera más acertada de contemplar dicho fuero, pues se tomó como fundamento el artículo 25 de la inviolabilidad del domicilio, y no se contempló el hecho que se trata, por ejemplo, de una Universidad Pública, en donde puede entrar cualquier persona, sin que sea para ello necesario la autorización del Rector.

Esta ley ha sufrido dos modificaciones, a saber: a través de la Ley No.6 de 24 de mayo de 1991, publicada en Gaceta Oficial No. 21.793 de 24 de mayo de 1991 y la Ley No.27 de 17 de noviembre de 1994, publicada en Gaceta Oficial No.22.670, pero ninguna de estas leyes ha modificado lo relativo a la autonomía universitaria, por lo que no es necesario traerlas a colación.

Sin apartarnos del marco histórico al que hemos hecho referencia, es importante mencionar que en el año 1965, el entonces Rector de la Universidad de Panamá, Dr. BERNARDO LOMBARDO nombró una Comisión para estudiar el problema de la Autonomía Universitaria, debido a un allanamiento del que fue objeto la Universidad de Panamá; dicha Comisión, fue integrada por los juristas: Rafael E. Moscote, César Quintero, Alexis Herrera, César A Tejedor, Dulio Arroyo, Rogelio Vázquez y Oyden Ortega. En el informe presentado, los comisionados acogen el concepto de la Autonomía Universitaria, conforme las directrices de la Comisión de Planeamiento de una Universidad Centroamericana, que la define: ¿ La autonomía Universitaria consiste en una peculiar relación entre el poder público y el poder social, entre el Estado y una institución espiritual¿ Tal relación se puede definir como un compromiso en el cual dos autoridades se oponen de manera equilibrada; autoridad y soberanía del Estado y la autonomía que emana del prestigio social de la Universidad¿.

Acerca de la Universidad plasman, que ella ¿es la máxima casa de estudios de la República, la antena del pensamiento nacional y no un simple establecimiento de educación; de allí entonces que consideren a ésta como una institución que recoge una serie de ideas, de principios y de valores de hondo contenido social que responden a las exigencias y a las necesidades imperiosas de la vida en colectividad. Analizan que la autonomía universitaria se vulnera cuando se pierde el sentido de las proporciones y el respeto mutuo; cuando las luchas partidistas, no siempre estimuladas por límpidos propósitos, se salen de las calles y avenidas públicas para buscar refugio en el campus universitario, dicen los comisionados que ante esta situación corresponde entonces a la Universidad de Panamá determinar si realmente se trata del uso indebido del fuero universitario y si así fuese, debe poner al transgresor o transgresores en manos de la justicia. ¿ (El subrayado es nuestro)

Sin pretender obviar la importancia de todo este antecedente histórico en torno a la autonomía universitaria, para concluir esta referencia comentada, podemos señalar, sin

temor a equivocarnos que la autonomía universitaria ha sido uno de los temas más estudiados y analizados no sólo por especialistas extranjeros sino también por juristas nacionales, tales como: Jorge Fábrega P., Thelma King, Dr. Carlos Arosemena Arias, Dr. Carlos Iván Zúñiga, Rafael E. Moscote, Dra. Aura E. Guerra de Villaláz, entre otros.

IV. JURISPRUDENCIA.

En la Jurisprudencia, el tema de la autonomía universitaria también ha sido objeto de estudio. Como muestra de ello podemos mencionar el Fallo de Inconstitucionalidad de 14 de enero de 1993, emitido por el Pleno de la Corte Suprema de Justicia, en el que se aborda este principio constitucional, en los siguientes términos:

¿Con relación al artículo 99 que eleva el principio de autonomía universitaria a rango constitucional, la funcionaria colaboradora siguiendo de cerca los conceptos doctrinales expresados por la hoy Magistrada de esta Corporación, AURA GUERRA DE VILLALAZ, expresa que la autonomía universitaria, entre otras cosas, comprende la no intervención estatal en los asuntos universitarios y obliga al Estado a una tutela o control limitados para asegurar la legalidad de la actuación de la entidad autónoma¿. (Lo subrayado es de este Despacho).

Lo anterior, indudablemente, enfatiza que la autonomía universitaria comprende varios aspectos, pero que sin embargo, uno de los más importantes precisamente, por el rol que ella está llamada a jugar dentro de toda sociedad democrática, es la no intervención estatal en los asuntos universitarios.

Este Despacho a través de Vista No. 461 de 9 de septiembre de 1992, refiriéndose a la autonomía universitaria, reprodujo extracto de un excelente trabajo de la doctora AURA GUERRA DE VILLALAZ, intitulado ¿Bases Constitucionales de la Autonomía Universitaria, que textualmente dice:

¿Participamos con Laguardia (1), Turner (2), Allende (3), López Cámara (4), entre otros, quienes sostienen que la autonomía universitaria es el producto de un proceso de interrelación de la institución educativa con el Estado y las realidades concretas que se producen dentro de la sociedad en que se encuentra y por tal motivo, la autonomía universitaria es más que una autarquía económica, más que una descentralización de servicios, más que un gobierno propio, pero en ese orden de ideas tampoco es un pequeño estado dentro de otro, ni es un ente autónomo corriente y menos aún, un santuario inaccesible a los componentes del conglomerado social.

La autonomía universitaria representa la suma de varios derechos y facultades que van a permitir su pleno desarrollo en beneficio de la sociedad. Dicho de otra manera:

¿La autonomía universitaria debe concebirse como un medio y no como un fin en sí misma; no es un valor absoluto y, en cambio es y debe ser una herramienta funcional apta para el mejor servicio de la Universidad debe prestar, desarrollando a plenitud el sentido crítico y la creatividad como camino para el logro de la liberación¿ (5).¿ (VILLALAZ, Aura E. Guerra de, ¿Bases Constitucionales de la Autonomía Universitaria¿, ESTUDIOS DE DERECHO CONSTITUCIONAL PANAMEÑO; Compilador: Jorge Fábrega P., Editora Jurídica Panameña, Panamá, 1987.p.583). (El subrayado es nuestro)

En este orden de ideas, es menester señalar que la citada autora más adelante precisa los aspectos que realmente comprenden el principio de autonomía universitaria, de la siguiente manera:

¿La autonomía universitaria comprende ocho aspectos importantes que son: a) le otorga a la Universidad personalidad jurídica y le da la calidad de ente con personería jurídica de Derecho Público; b) le confiere autonomía administrativa, entendiendo para tal una auténtica descentralización de servicios con facultad de autogobierno para elegir sus autoridades a través de los propios componentes de la Universidad, además de nombrar su personal, sin que el mismo esté subordinado a las relaciones de jerarquía con el gobierno central; c) le da autonomía legislativa, que consiste en la competencia de carácter normativo para elaborar y aprobar sus propios estatutos y reglamentos, sin otras limitaciones que aquellas que señalan la Constitución y la Ley Orgánica de la Universidad; d) le otorga autonomía económica, en el sentido de dotar al centro de estudios superiores de patrimonio propio y capacidad para generar los recursos suficientes para mantener la prestación continua del servicio de educación universitaria, o mediante la asignación de un porcentaje fijo del presupuesto general del Estado; e) le concede también autonomía académica, la que le permite planificar toda su actividad académica de investigación, difusión y extensión cultural, crea Facultades, escuelas, departamentos y los centros regionales que considere necesarios para el cumplimiento de su misión; f) la autonomía comprende la libertad de enseñanza y de investigación, también conocida como libertad de cátedra como derechos de los profesores para transmitir de manera libre los conocimientos, sin otra restricción que la objetividad y rigor científicos y los contenidos programáticos de los planes de estudios, aprobados democráticamente; g) supone también la autonomía territorial, conocida como fuero universitario y que consiste en la inviolabilidad de su espacio físico, sede de sus infraestructuras, campos y áreas en las que tienen sus asientos las diversas actividades académicas, científicas culturales que le son propias. Esa autonomía territorial impide el acceso de las autoridades o fuerza pública, salvo en los casos que sea necesario socorrer víctimas de desastres o estados de peligro o ante la comisión de delitos graves y h) Por último esa autonomía universitaria que reconoce la Constitución y la Ley, comprende la no intervención estatal en los asuntos universitarios y obliga el Estado a una tutela o control limitados, para asegurar la legalidad de la actuación de la entidad autónoma. Ese control sólo puede darse a través del Órgano Judicial que conoce de las violaciones o la Ley y la Constitución cometidas por cualquier persona y es posible también en el manejo de fondos públicos, mediante la auditoría externa que funciona en las entidades y dependencias públicas, en cumplimiento de las funciones asignadas a la Contraloría General de la República.¿ (VILLALAZ, Aura E. Guerra de, *ibidem*. Págs. 586 y 587). (Lo subrayado es de este Despacho).

Puede observarse que la autora, aborda de manera clara lo que debe comprender el concepto de autonomía universitaria, enfatizando en lo necesario que es para el país el reconocimiento de ésta a nivel constitucional para su adecuado desarrollo, como institución forjadora de culturas del saber y que a pesar de ello, en nuestra universidad no está reafirmada plenamente tal autonomía.

La autonomía universitaria es un concepto que definitivamente encierra varios aspectos, no obstante, es importante subrayar que al referirse a la autonomía universitaria los distintos autores han sido reiterativos al expresar que tales aspectos son inherentes al concepto mismo de universidad. ¿ Porque decir Universidad no es sólo hablar del

campus, de sus varias Facultades, con sus laboratorios de investigación; de las inquietudes estudiantiles, de su cuerpo de profesores, sino de sus planes y de programas de desarrollo vial y de electrificación que se hacen realidad a través de la acción de las distintas dependencias del Estado; de escuelas organizadas de acuerdo con planes bien trazados; de leyes que desarrollen los principios fundamentales del estatuto constitucional; del material humano profesional sin cuyo concurso se estancaría el ritmo cotidiano de la administración pública; es hablar, en fin, de las teorías y de las prácticas sin las cuales el desarrollo nacional sería una simple expresión retórica. Es una realidad, que no podemos pasar inadvertida, que no hay un solo rincón de la vida panameña en donde no esté presente la dinámica universitaria en función de trabajo técnico y de investigación. Decir lo contrario es cerrar los ojos frente a la marcha de la Universidad por los variados caminos del desarrollo nacional. (MOSCOTE, Rafael E. EL DESARROLLO NACIONAL Y LA UNIVERSIDAD. 1970-71. Anuario de Derecho No.9. pp.199-201.)

Podemos decir, basados en los estudios realizados sobre el tema, que en nuestro medio, más que una generosa concesión del Estado, la autonomía universitaria es consecuencia del surgimiento de una nueva mentalidad en el país y de los esfuerzos mancomunados de la sociedad, de sus juventudes y de los sectores populares que se sienten representados en sus aspiraciones y reivindicaciones sociales.

Y es que, como orienta el extracto copiado, la Universidad juega un papel importante en el desarrollo de los pueblos, esta realidad debe significar un mayor cambio de mentalidad entre los que ostentan el poder, este cambio, permitiría una interrelación respetuosa entre el Estado y este Centro de Estudios Superiores, para que en suma se aplique y consecuentemente, se cumpla el principio constitucional de la autonomía, pero integrando de la misma forma todos los elementos inmersos en ella, lo cual realmente podría considerarse como un avance en este sentido.

Es importante insistir en que la autonomía concedida a la Universidad de Panamá, está por encima de la autonomía concedida a otras instituciones estatales, toda vez que mientras éstas descansan en la ley, la autonomía universitaria parte de la propia Constitución.

RESPECTO DEL ORDEN PÚBLICO.

I. CONSTITUCIÓN POLÍTICA.

Ahora bien, procedo a examinar este concepto, recordando que la Constitución Política en su artículo 17, establece: ¿Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.¿

El carácter impositivo que se manifiesta, conlleva varias obligaciones que resultan de cumplimiento ineludible para las autoridades, que básicamente se centran en la defensa y aseguramiento de los derechos individuales y sociales del individuo, y por otra parte, de la propia ley suprema y demás normas jurídicas que identifican al Estado. (Cfr. FUENTES MONTENEGRO, Luis. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ. Titulada y comentada. Panamá. 1997. Pág.36.)

Este principio de proteger a todos los ciudadanos dondequiera se encuentren se traduce en el orden público que debe imperar en todo Estado de Derecho, el cual inteligentemente ha sido recogido en todas las Constituciones de nuestra vida republicana. En la Constitución de 1904, en el artículo 15; en la Constitución de 1941, en el artículo 24; en la Constitución de 1946, en el artículo 19; y, en la Constitución de 1972, en el artículo 17, manteniéndose bajo el Título de Los Derechos y Deberes Individuales y Sociales, Capítulo I, De Las Garantías Fundamentales. En la redacción de dicha norma se destaca el deber que tienen las autoridades de la República de proteger a todas las personas bajo su jurisdicción y de cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley, en resumen de preservar el orden público.

II. CÓDIGO ADMINISTRATIVO. (NORMAS LEGALES).

Es oportuno expresar que los principios mencionados tienen su desarrollo en el artículo 870 del Código Administrativo de Panamá, que textualmente dice: ¿Las autoridades de Policía en conformidad con el artículo 17 de la Constitución deben proteger a todas las personas residentes en su jurisdicción, en la vida, honra y bienes de éstas, y asegurar el respeto recíproco de sus derechos naturales, para lo cual ejercerán, entre otras atribuciones que les son propias, las siguientes ¿¿

El artículo 876, de este mismo instrumento aclara que: ¿Corresponde igualmente a todos los empleados de Policía, cumplir y ejecutar y hacer que se cumplan y ejecuten todas las disposiciones de este Libro, y las que en leyes, decretos y acuerdos sobre Policía se dicten en lo sucesivo, ejerciendo constante vigilancia y haciendo uso de todos los medios que les da la Ley para prevenir o contener toda violencia o ataque contra el orden público o contra las personas o propiedades de los particulares; quedando sujeto al ejercicio de estas facultades y deberes a la responsabilidad de que trata, en su parte final, el artículo 34 de la Constitución de la República. (Lo subrayado es de este Despacho).

Como quiera que en este asunto está involucrado el principio del orden público que impera y debe respetarse en todo Estado de derecho como hemos expresado anteriormente, el Código in exámine se ocupa de definirlo en su artículo 899, de la siguiente manera: ¿ El orden público consisten (sic) en la general sumisión a la Constitución y a las Leyes, y en la obediencia a las autoridades que deben hacerlas cumplir.

Cuando una fuerza mayor impida a una autoridad el libre ejercicio de sus funciones y el cumplimiento de la Constitución y las Leyes, se considerará alterado el orden público en el territorio a que se extiende la jurisdicción de tal autoridad o en la parte de él en que ella no puede hacerse obedecer¿. (Lo subrayado es de este Despacho).

Es importante señalar que el mismo Código, en su artículo 855, atinadamente dispone: ¿ La policía es la parte de la administración pública que tiene por objeto hacer efectiva la ejecución de las leyes y demás disposiciones nacionales y municipales, encaminadas a la conservación de la tranquilidad social, de la moralidad y de las buenas costumbres, y a la protección de las personas y sus intereses individuales y colectivos.

También se le da el nombre de Policía a la entidad encargada del ramo, considerada en sus empleados colectiva e individualmente.

En el mismo sentido, el Código Administrativo determina de manera expresa en su artículo 862, quiénes son los jefes de policía a nivel de la República, a saber: El Presidente de la República en todo el territorio nacional; Los Gobernadores en sus Provincias; los Alcaldes en sus Distritos; los Corregidores en sus Corregimientos y Barrios; y, los Jueces de Policía Nocturnos cuando estén en servicio.

III. OTRAS NORMAS LEGALES.

El Gobernador de la Provincia está facultado por la Ley para dar instrucciones tendientes a restablecer el orden público si estima que el mismo ha sido alterado, en base no sólo a las normas antes citadas, sino también en la Ley No.2 de 2 de junio de 1987, modificada mediante la Ley 19 de 3 de agosto de 1992.

El Gobernador es la autoridad máxima en la Provincia. Es asimismo, el Jefe Superior en materia de policía y, conforme el artículo 4 de la Ley No.2 antes mencionada, tiene entre sus funciones precisamente: 6. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y Leyes de la República, los decretos y órdenes del Órgano Ejecutivo, así como las decisiones de los organismos administrativos competentes. 7. Velar por la conservación del orden público en la provincia, para lo cual recibirán el apoyo de las otras autoridades que funcionen en la respectiva circunscripción territorial y de la Fuerza Pública. 8. (Lo subrayado es de este Despacho).

Dentro del marco legal también la Policía Nacional como institución, es la encargada de garantizar la paz, la seguridad ciudadana, el cumplimiento y la observancia de la Constitución Política de la República, así como demás leyes, lo que involucra indudablemente, el mantener el orden público, según lo dispone claramente el artículo 2 de la Ley No.18 de 3 de junio de 1997, Orgánica de la Policía Nacional, publicada en Gaceta Oficial No. 23.302 de 4 de junio de 1997.

Asimismo, los Artículos 3 y 7 de la excerta legal citada, aluden al deber de la Policía de hacer cumplir el principio de proteger la vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentran bajo la jurisdicción del Estado, conservar y preservar el orden público interno, mantener la paz y la seguridad de los habitantes, así como ejecutar todas las misiones y funciones que le sean asignadas por el Presidente de la República, de conformidad con la Constitución Política y la Ley.

IV. DOCTRINA.

Todo lo expuesto nos orienta a definir en qué consiste el Orden Público, concepto que de acuerdo al Diccionario de Ciencias Jurídicas Políticas y Sociales de Manuel Ossorio, se concibe como el conjunto de condiciones fundamentales de vida social instituidas en una comunidad jurídica, las cuales, por afectar centralmente a la organización de ésta, no pueden ser alteradas por la voluntad de los individuos ni, en su caso, por la aplicación de normas extranjeras. El concepto de "orden público" ofrece especial importancia con respecto a las cuestiones de índole política y de Derecho Administrativo, pero también la ha adquirido, de un tiempo a esta parte, en materia de Derecho Social, por cuanto se ha atribuido a sus normas la condición de afectar al

orden público, por lo cual son irrenunciables; (ossorio, Manuel. DICCIONARIO DE CIENCIAS JURÍDICAS POLÍTICAS Y SOCIALES. 21ª. ed. Editorial Heliasta. Argentina. 1994. Pág. 679). En el mismo sentido, Emilio Fernández Vázquez, en su Diccionario de Derecho Público en relación con el Orden Público nos dice: ¿El Orden Público, no sólo trata del mantenimiento material del orden de las calles, sino también del mantenimiento de un cierto orden moral. Para Vedel, noción de orden público es básica en el Derecho Administrativo y está constituida por un mínimo de condiciones imprescindibles para una vida social conveniente o adecuada. La seguridad de las personas y de los bienes, la salubridad y la tranquilidad constituyen su fundamento.¿ (FERNÁNDEZ VÁZQUEZ, Emilio. DICCIONARIO DE DERECHO PÚBLICO. Editorial Astrea. Buenos Aires. 1981. Pág.541). Para reafirmar este concepto, estimamos oportuno citar al juriconsulto GUILLERMO CABANELLAS, quien se refiere al Orden Público en los siguientes términos: ¿Más fácil es sentirlo que definirlo, y en la doctrina las definiciones dadas han sido las unas contrarias a las otras, sin poder determinar cuáles son sus límites, cuáles las fronteras, cuáles las líneas divisorias exactas del orden público. El profesor Posada lo definía diciendo que es ¿aquella situación de normalidad en que se mantiene y vive un Estado cuando se desarrollan las diversas actividades, individuales y colectivas, sin que se produzcan perturbaciones o conflictos¿. El orden público es sinónimo de deber, ¿que se supone general en los súbditos, de no perturbar el buen orden de la cosa pública¿. (CABANELLAS de TORRES, Guillermo. Diccionario Jurídico Elemental. Editorial Heliasta, 3ra edición. Buenos Aires. 1980. Pág. 226.)

Se extrae de las definiciones anteriores que el orden público no sólo entraña un ordenamiento en las calles o vías públicas sino también un ordenamiento de carácter moral, pero fundamentalmente procura proteger la tranquilidad y la seguridad para una convivencia equilibrada y pacífica, es decir, un grupo de individuos no puede perturbar la paz que debe reinar en un conglomerado social, dado que la vida social debe desenvolverse armónicamente. Pues es un deber el no contrariar el buen funcionamiento del Estado. Probablemente, no se dé dentro de una armonía total, porque es imposible, pero sí dentro de una armonía que haga posible esa convivencia. Toda sociedad exige un orden, ese orden debe consistir más bien en un ordenamiento, que sólo puede lograrse mediante normas, o sea, a través de reglas de conducta con carácter imperativo, como es lo propio de toda norma.

CONCLUSIONES.

Todos los razonamientos y análisis que anteceden nos permiten arribar a las siguientes conclusiones:

PRIMERO: La Autonomía Universitaria se concibe como la capacidad que tiene la Universidad para regularse a sí misma, para organizar sus estudios, programas y servicios, es decir, cumplir sus funciones, pero adicionalmente, es también la facultad que tiene de realizar cabalmente los fines y objetivos que acompañan su gestión, como centro garante del desarrollo nacional.

SEGUNDO: Es importante, tener presente que la Autonomía Universitaria no es una concesión generosa del Estado, sino que es consecuencia de luchas, de una nueva filosofía social y de los esfuerzos mancomunados de la sociedad, de sus juventudes y de los sectores populares, por lo que tal logro no puede ser anulado.

TERCERO: La autonomía que Constitucionalmente, le ha sido otorgada a la Universidad de Panamá no precisa el fuero territorial universitario, no obstante, en virtud de la labor que ella desarrolla como institución promotora de investigaciones científicas, tecnológicas, humanísticas y de publicaciones académicas, requiere de seguridad y tranquilidad en sus inmediaciones de modo que pueda cumplir sus propósitos, por lo que este fuero se considera inmerso en la naturaleza misma de la labor universitaria de allí que sea necesario mantener dicho fuero que impida que las autoridades civiles y la fuerza pública en su calidad de tal, entren al campus universitario, desequilibrando el ambiente pacífico que en estos recintos se amerita.

CUARTO: Estamos totalmente de acuerdo en que la Autonomía otorgada a la Universidad de Panamá sea respetada y reconocida, pero ello no significa justificar que individuos estudiantes o no en actuaciones tumultuarias provoquen levantamientos de grupos en las vías públicas utilizando los predios universitarios, para delinquir dentro del campus universitario amparados en el fuero territorial de la autonomía, obstaculizando el libre tránsito.

Si bien recordamos, que la autonomía universitaria abarca el de la salvaguarda de los predios y el campus universitario, sobre todo de la intromisión de los policías, se debió abrir una investigación, para determinar el grado de responsabilidad y de transgresión de los involucrados en los hechos, aplicando sanciones ejemplares para que en lo sucesivo se evite el uso del campus universitario como refugio, luego de impedir, por la fuerza el uso de las vías públicas y causar lesiones y heridas a las autoridades de policía, y graves perjuicios a terceros.

QUINTO: No puede desconocerse la misión que debe cumplir la Policía Nacional como institución responsable de proteger la vida de todos los ciudadanos, así como de conservar y preservar el orden público, sin embargo, consideramos oportuno indicar que es necesario la formación de policías especializados, capaces de controlar situaciones de esta naturaleza, de tumulto en locales, sin tener que invadir, por ejemplo, en este caso hasta los recintos de la Colina Universitaria, lugar totalmente apartado de la entrada de la Universidad. Debido a eso es necesaria, la instrucción, la capacitación de cuerpos especializados que sin abuso de poder, cumplan con las funciones asignadas a la Policía en la preservación y control del orden público.

SEXTO: La falta de personal capacitado pudo haber causado la intromisión excesiva de los representantes del orden, a quienes debería amonestarse por su conducta, dado que fueron algunas unidades y no todo el contingente de la policía, los que se excedieron en la invasión a los predios de la Universidad.

SÉPTIMO: Sobre la intención de la autoridad en la Universidad, la Ley señala claramente bajo qué circunstancias puede darse, en casos de alteración del orden público: con autorización del Rector, por mandamiento escrito de autoridad competente y para fines específicos determinados en la Ley, o para socorrer a víctimas de acciones violentas o desastres.

OCTAVO: Evidentemente, en el caso que nos ocupa se dió el segundo supuesto, la autorización de la autoridad competente que en este caso fue el Gobernador de la Provincia, plenamente facultado para tal acción. Esta medida no fue compartida por el

Rector de la Universidad. Por lo que procedía un dialogo entre autoridades para controlar a los causantes de los disturbios.

Con fundamento en todo lo vertido consideramos que conforme a la Autonomía que le otorga la Constitución Política a la Universidad de Panamá, el fuero territorial no está contemplado en el precepto constitucional, sin embargo, dentro del contenido legal de la Ley No.11 de 8 de junio de 1981, ¿Por la cual se reorganiza la Universidad de Panamá¿, este fuero aparece expresamente reconocido, quizás no expresamente como señalábamos antes, pero se reconoce, con ciertas limitaciones que la misma norma prevé, lo que implica que antes de ejecutar determinada acción debe buscarse previamente, la autorización del Rector de la Universidad de Panamá, toda vez que así lo establece la Ley, aunque admitimos que ante hechos de violencia social, la autoridad no debe ni puede mantenerse al margen de su control, pues constituye uno de sus deberes fundamentales.

En estos términos dejo aclarada la interpretación que tuvo a bien solicitarme en torno a la recta interpretación de la Autonomía Universitaria en el aspecto territorial.

Me suscribo, atentamente,

Alma Montenegro de Fletcher
Procuradora de la Administración.

AMdeF/16/hf.

¿1999: Año de la Reversión del Canal a Panamá¿