

*Comentario sobre las
universidades privadas
en el Perú*

Ricardo Díaz Bazán*

Lex

* Abogado y Doctor en Derecho. Asesor Legal de la Universidad Alas Peruanas.

La educación universitaria cumple un importante rol en el desarrollo de un país, podríamos decir que se constituye en la columna vertebral para hacer posible el desarrollo de los pueblos, en el caso del Perú debe pasar de ser importante a constituirse en una necesidad; la Constitución Política del Perú en su artículo 18° establece “que la universidad tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica”⁽¹⁾ para estos fines la Carta Magna le confiere autonomía precisando en su Art. 18°, que la universidad es una institución con autonomía académica, económica, normativa y administrativa, con capacidad para dedicarse al estudio, la investigación, la educación y la difusión del saber y la cultura, así como extender su acción y sus servicios a la comunidad, y promover su desarrollo integral.

La universidad, en determinadas épocas de nuestra historia ha tenido un importante rol protagónico en el desarrollo del Perú, se cons-

tituyó en un gran factor de cambios y transformaciones sociales; sin embargo, recogiendo el análisis y opinión de los estudiosos de la realidad peruana hace más de tres décadas que no viene cumpliendo sus fines, que la vertiginosa evolución científica y tecnológica que nos llega como una de las consecuencias de la globalización, ha marcado una gran brecha diferencial entre lo que hace y lo que debe hacer, los cambios y transformaciones en todos los campos de la actividad humana, en lo político, económico, social, cultural, jurídico - legal; no se siente la fuerza renovadora de la universidad peruana para apoyar la modernización del Estado en su estructura y en su nuevo rol social.

La educación, universalmente siempre fue considerada como servicio público fundamental², al igual que la protección de la salud, la nutrición, el trabajo y otros; por tanto, impartirlos y protegerlos es tarea del Estado. Las primeras universidades fueron públicas y en su mayoría promovidas por el Estado, aunque escasas y de corte elitista. Con el incre-

⁽¹⁾ Chávez Granadino, Jorge y Sagasti, Francisco.- “La Juventud universitaria y su participación en la vida nacional: actitudes y motivaciones en Agenda Perú”, Lima 1998, Pág. 18.

mento de la población estudiantil fue creciendo la demanda educativa en todos los niveles y el Estado fue incapaz de satisfacerlas, por lo que a partir de la década de los setenta decidió compartir esta responsabilidad con la gestión privada.

En el nivel universitario autorizó la creación de universidades promovidas por particulares; se inició en el año de 1917 al permitir la creación de la primera universidad privada, la Pontificia Universidad Católica del Perú, fundada con la participación activa de la Iglesia Católica y grupos conservadores de clase alta; seguidamente se autorizó el funcionamiento de la Universidad de Lima y otras más; hasta la fecha son 40 universidades promovidas y gestionadas por diferentes entes privados frente a 35 universidades de gestión pública. Las formas y procedimientos de creación de universidades privadas será materia de análisis más adelante debido a los cambios y variaciones que ha sido objeto.

El Estado, al permitir que las personas naturales o jurídicas intervengan en la creación de universidades privadas, delegó en ellas, la autorización para que ejerzan función administrativa de orden público, en virtud a la concesión y delegación de facultades, Inciso 8 del Art. 1º de la Ley 27444⁽³⁾, lo que hace que los servicios académicos que brindan y los grados académicos y títulos profesionales que confieren lo hacen a nombre de la nación.

FALTA DE NORMAS LEGALES ADECUADAS

Desde el momento en que el Estado decidió compartir su responsabilidad de brindar

educación universitaria con participación de la empresa privada cometió un gravísimo error, al no expedir nuevas normas legales que regulen con mucha claridad la vigencia de las universidades privadas –más conocidas como universidades particulares- diferenciándolas de las universidades públicas en cuanto a su régimen de gobierno y régimen patrimonial, derecho a la propiedad, reconociéndoles sus derechos, obligaciones y responsabilidades, así como el de sus promotores reconociéndoles su derecho a la propiedad, a gestionar las universidades que promuevan, conducir las y gobernarlas, precisándoles su responsabilidad frente a los estudiantes y al Estado.

Las normas legales deben precisar la responsabilidad del Estado para ejercer sus funciones de evaluación, control y supervisión para asegurar el correcto funcionamiento de estas universidades, toda vez que los actos administrativos que realizan las universidades en el cumplimiento de sus fines y objetivos son de orden público y de carácter vinculante para que el Estado tenga competencia sobre ellas.

Al haber omitido el Estado la expedición de normas legales claras sobre esta materia ha tenido un costo negativo muy alto para el sistema universitario y consecuentemente para el país. Todos conocemos que las universidades privadas que se crearon en el marco de la Ley Universitaria 23733 tuvieron que afrontar gravísimos conflictos entre los promotores y las autoridades universitarias que como sabemos siempre estuvieron vinculados directamente con la Asamblea Nacional de Rectores

³ Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General.

y luego de la vigencia del Decreto Legislativo 882 están vinculados con el CONAFU.

Todavía están en nuestros recuerdos las continuas luchas frontales que ocurrieron en muchas universidades privadas del país entre las entidades promotoras y las Comisiones Organizadoras (designadas en representación del Estado) y a veces entre estas contra los estudiantes y trabajadores, disputándose el derecho de gestionarlas y el derecho de proteger la propiedad del patrimonio invertido por los promotores y el generado por la universidad.

Estos conflictos tienen su origen en la aplicación de las normas constitucionales y legales vigentes, frente a la inflexible actitud del legislador de seguir dándole vigencia a la Ley Universitaria N° 23733, la cual fue dictada el 17 de diciembre de 1983 en el marco de la Constitución Política de 1979, hasta la fecha ha sufrido muchas modificaciones que la hacen inoperativa y contradictoria en sí misma y con las demás normas que regulan los derechos de propiedad y de gestión de las demás personas jurídicas que tienen vigencia en las diferentes formas empresariales mercantiles y asociativa sin fines de lucro que permite la legislación vigente.

Las razones expuestas nos permiten afirmar que su aplicación en muchos casos es inconstitucional por cuanto algunas disposiciones colisionan con la Constitución Política de 1993, la misma que en su artículo 15° reconoce el derecho de las entidades privadas promotoras de universidades a asumir directamente el derecho de gestionar las universidades privadas que promueven, correspondiéndole en su condición de propietario: estable-

cer, conducir, organizar, gestionar y administrar, su funcionamiento sin límites ni reservas.

EL DERECHO DE PROPIEDAD Y DE GESTIÓN DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

Las razones expuestas nos permiten afirmar que la problemática existente en diferentes universidades privadas en el país se resolvería en un gran porcentaje si el Estado expidiera normas legales que resuelvan la problemática referida al gobierno de las universidades privadas, que permita a sus promotores el derecho de gestionarlas y ejercer los derechos inherentes a la propiedad; que precisen con claridad como el Estado ejerce sus derechos y atribuciones inherentes a autorizar el funcionamiento de universidades privadas, evaluar, supervisar y controlar su funcionamiento, acreditación de su calidad en el cumplimiento de los fines universitarios, determinando las sanciones para los responsables que se excedan en el ejercicio de las atribuciones conferidas o por el incumplimiento de las normas legales y de los estándares mínimos orientados a alcanzar la calidad. Estas mismas normas legales deberán precisar los derechos y obligaciones de los usuarios (estudiantes).

1.2 EL DERECHO DE FUNDAR UNIVERSIDADES PRIVADAS

La Constitución Política del Perú De 1979, en su artículo 30° ya establecía el derecho de fundar centros educativos privados por personas naturales o jurídicas, con el texto siguiente:

“Artículo 30°.- Toda persona natural o jurídica tiene derecho de fundar, sin fines de lucro, centros educativos dentro del respeto a los principios constitucionales”.

Como podemos apreciar, ésta norma constitucional, en forma amplia establece el derecho de toda persona natural o jurídica a fundar centros educativos, entendiéndose cualquiera sea el nivel de estos, sin distinguir que sean o no universidades, con las garantías del respeto a los principios constitucionales, lo que significa observar los procedimientos establecidos para la fundación de centros educativos, garantizar los derechos constitucionales de los fundadores sobre las instituciones fundadas, como es el derecho de propiedad”.

La Constitución Política del Perú de 1993, concordante con la precisión constitucional de 1979, glosada en el párrafo precedente, la Constitución Política del Perú de 1993 vigente desde julio de 1995, en lo referido a materia universitaria en sus artículos 15° y 18° establece lo siguiente:

Artículo 15°.- ... (tercer párrafo)

“Toda persona, natural o jurídica, tiene el derecho a promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de estas conforme la ley”. Artículo 18°.- “Las Universidades son promovidas por entidades públicas o privadas, la ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento”.

Comentando las normas constitucionales antes descritas, encontramos que el artículo 15° de la Constitución de 1993, a diferencia de la de 1979, reconoce más derechos a “las personas naturales o jurídicas que promuevan instituciones, reconociéndoles el derecho de promover y conducir las instituciones educativas, pero esta norma constitucional va más allá que la prevista en la constitución del 79,

por cuanto les reconoce el derecho de transferir la propiedad de estas conforme a ley.

Más adelante analizaremos y comentaremos con amplitud los conceptos de los términos “promover, conducir y transferir la propiedad así como las condiciones que fija la ley para autorizar su funcionamiento”, sin embargo creo importante señalar que el hecho de que el artículo 15° de la Constitución reconozca el derecho de propiedad sobre los centros educativos privados (universidades) significó para el sistema universitario y sus autoridades, un cambio radical en la concepción tradicional que sostenían que las universidades no tenían dueño, que el dueño era el Estado y como tal se irrogaba el derecho de nombrar sus autoridades para gobernarlas y conducir las.

Con la finalidad de hacer cumplir el derecho reconocido por el artículo 15° de la Constitución, el Poder Ejecutivo expidió el Decreto Legislativo N° 882-Ley de promoción de la Inversión en la Educación, vigente desde el día 10 de noviembre de 1996, el cual fue reglamentado y aplicado recién en 1998.

La norma constitucional, al reconocer el derecho de propiedad de las universidades en favor de sus promotores les reconoce todos los derechos que son inherentes al de la propiedad, es decir pueden ejercer los derechos de promoverlas, gestionarlas, conducir las y transferir la propiedad del bien; derechos que son garantizados y protegidos por la legislación común aplicable a las demás personas jurídicas no universitarias.

El artículo 15° de la vigente Constitución,

expresamente reconoce y protege el derecho que tiene toda persona natural o jurídica, para promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de estas conforme a ley; la amplitud de esta garantía constitucional alcanza a proteger los demás derechos que son inherentes a la propiedad sobre el bien fundado o promovido, sin hacer distinciones del tipo de persona jurídica y del patrimonio que estas acumulen.

Esta garantía constitucional vigente desde 1995, aún no ha sido recogida por la actual ley universitaria N° 23733, la cual esta vigente desde el año 1983 y ha sido dictada en el marco de la derogada Constitución Política de 1979, la cual como ya hemos comentado sobre esta materia no reconocía a los promotores los derechos de conducir y de transferir la propiedad de las universidades que fundan.

LA LEY UNIVERSITARIA APLICADA TANTO PARA UNIVERSIDADES DE GESTIÓN ESTATAL COMO PARA LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS

Es preciso señalar que, como resultado del análisis de las causas que originan la mayor cantidad de problemas internos en las universidades privadas, es la falta de claridad en las reglas de juego que regulen las funciones y atribuciones de las comisiones organizadoras que deben limitarse eminentemente a su labor en el campo académico, la cual debe ser la misma normatividad aplicada a las universidades públicas y el otro aspecto referido a la conducción y manejo de persona jurídica promotora de la universidad, la cual debe corresponderle a los promotores sin que ello constituya un obstáculo para el manejo de la parte académica.

PERMANENTES CONFLICTOS ENTRE LAS ENTIDADES PROMOTORAS Y LAS COMISIONES ORGANIZADORAS DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS.

Una vez designadas e instaladas las Comisiones Organizadoras, siguiendo los procedimientos descritos en el párrafo precedente, entre otras acciones negativas, siempre asumieron la función de confiscadores del patrimonio y del derecho de las entidades promotoras de las universidades privadas; esta situación originó las luchas permanentes por el poder entre comisión organizadora y fundadores, hechos que obviamente no hicieron ningún bien al sistema universitario, menos a los estudiantes y al país en su conjunto.

UN ACTO DE CONFISCACIÓN O APROPIACIÓN ILÍCITA DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS Y DE SU PATRIMONIO, ASÍ COMO DEL PATRIMONIO DE LAS ENTIDADES PROMOTORAS

Los conflictos en el seno de las universidades privadas se incrementaron aun más al iniciarse el proceso de institucionalización, con mucha suerte, después de 5 años o en su mayoría 10 o 15 años. La institucionalización lleva consigo la elección de los llamados órganos de gobierno de la universidad conforme lo establece el artículo 27 de la citada ley; como sabemos, la elección se hace sin la participación de los promotores.

Asumido el gobierno de las universidades por las autoridades electas, éstas se encargaban de expulsar definitivamente cualquier rezago que signifique la presencia de los promotores.

Como hemos expresado, los órganos de gobierno de las universidades (asamblea universitaria, consejo universitario y rector) y el procedimiento para elegirlos está precisado en la Ley Universitaria Capítulo IV (Art. 26 al 42), creemos que estas normas son perfectamente aplicables a las universidades nacionales pero no para las universidades particulares; la ley no dedica ningún artículo para reconocer el derecho de los fundadores para gestionar sus propias universidades promovidas, regular su participación en el gobierno, ni mucho menos les reconoce el derecho a proteger o recuperar su patrimonio invertido en ellas, ni siquiera su derecho de recuperarlo en un acto de remate al estilo pago al justiprecio.

El espíritu de este estudio está orientado a demostrar las evidencias de que las normas que regulan el sistema universitario constituyen un

acto confiscatorio, por los atropellos que la ley propicia sobre el patrimonio de los particulares, al darles el mismo tratamiento como si se tratara de universidades públicas; la apropiación ilícita del patrimonio privado invertido por los fundadores de universidades privadas, este hecho es un acto de confiscación, propio de los autoritarios gobiernos de facto.

El artículo 15° de la Constitución Política del Perú de alguna manera ha tratado de enmendar tremendo atropello contra las promotoras de universidades privadas, reconociéndoles el derecho “de promover y conducir instituciones educativas y el de transferir la propiedad de estas conforme a ley”, en virtud a esta norma se expidió el Decreto Legislativo N° 882 - Ley de Promoción de la Inversión en la Educación promulgada el 08 de diciembre de 1996.