PROYECTO DE LEY QUE PROHIBE QUE LOS PROMOTORES DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS UTILICEN SUS ACTIVOS, INFRAESTRUCTURA, DOCENTES, TRABAJADORES Y ESTUDIANTES PARA FINES POLÍTICOS.

El congresista de la República **ALFREDO PARIONA SINCHE**, miembro de la BANCADA SOCIALISTA, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del reglamento del Congreso de la República presenta el siguiente proyecto de Ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE PROHIBE QUE LOS PROMOTORES DE LAS UNIVERSIDADES PRIVADAS UTILICEN SUS ACTIVOS, INFRAESTRUCTURA, DOCENTES, TRABAJADORES Y ESTUDIANTES PARA FINES POLÍTICOS

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto prohibir que los promotores de las universidades privadas utilicen sus activos, infraestructura, docentes, trabajadores y estudiantes para fines políticos.

Artículo 2. Modificación del numeral 116.1° del artículo 116° de la Ley N° 30220, Ley Universitaria

Se modifica el numeral 116.1° del artículo 116° de la Ley N°30220, Ley Universitaria, en los siguientes términos:

> **"Artículo 116. Bienes y beneficios**
>
> Los bienes y beneficios de la universidad privada se rigen por los parámetros siguientes:
>
> 116.1 Los bienes de la institución universitaria se usan exclusivamente para los fines universitarios, y constan en las partidas correspondientes en caso de ser bienes registrables, **quedando prohibido que los promotores utilicen sus activos, infraestructura, docentes, trabajadores y estudiantes para fines políticos.**
>
> […]"

Artículo 3. Sanciones

La Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU), en coordinación con la Oficina Nacional de Procesos Electorales (ONPE), supervisará el cumplimiento de lo señalado en el artículo 2° de la presente Ley.

Su incumplimiento impone al infractor las siguientes sanciones progresivas:

a) Multa no menor de 50 ni mayor de 500 UIT.

b) Suspensión temporal de la licencia institucional hasta por dos (2) años.

c) Cancelación definitiva de la licencia de funcionamiento en caso de reincidencia.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. El Poder Ejecutivo reglamentará la presente Ley en el plazo de sesenta (60) días calendarios, a partir de su vigencia.

Lima, setiembre de 2025.

ALFREDO PARIONA SINCHE
Congresista de la República

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTACIÓN DE LA PROPUESTA:

El derecho a la educación y a la educación superior

Toda persona, desde la primera infancia hasta su vejez, tiene derecho a una educación, disponible, accesible, sin discriminación, aceptable, de calidad, y adaptable a sus necesidades particulares. La educación es, en sí misma, una herramienta esencial para el desarrollo humano individual y social. La educación es indispensable para el ejercicio de otros derechos humanos, tales como el acceso al trabajo, el derecho a la participación en los asuntos públicos, el cuidado de la salud, etc. Mientras, la dimensión social de la educación es determinante para la igualdad de género, la integración social, promover la paz y el bienestar colectivo.[1]

El derecho a la enseñanza superior forma parte del derecho fundamental a la educación, protegido en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. El derecho a la educación superior incorpora tanto el acceso (quién puede participar en la educación superior, cómo puede ser equitativo el acceso, etc.) como el éxito: el apoyo prestado a los estudiantes para que puedan participar plenamente en la educación superior y beneficiarse de ella.[2]

Marco Internacional

- **Declaración Universal de Derechos Humanos:**

"La educación debe ser gratuita, al menos en lo concerniente a la instrucción elemental y fundamental. La instrucción elemental será obligatoria".

"Los padres tendrán derecho preferente a escoger el tipo de educación que habrá de darse a sus hijos".

[1] https://acnudh.org/wp-content/uploads/2022/02/23-El-derecho-humano-a-la-educacion.pdf
[2] https://www.iesalc.unesco.org/es/right-higher-education/what-right-higher-education?hub=162

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales**:

  Artículo 13:" La enseñanza primaria debe ser obligatoria y asequible a todos gratuitamente".

  "Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres […] de escoger para sus hijos o pupilos escuelas distintas de las creadas por las autoridades públicas, siempre que aquéllas satisfagan las normas mínimas que el Estado prescriba o apruebe en materia de enseñanza, y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

  "Nada de lo dispuesto en este artículo se interpretará como una restricción de la libertad de los particulares y entidades para establecer y dirigir instituciones de enseñanza […]".

- **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos:**

  Artículo 18:" Los Estados Partes en el presente Pacto se comprometen a respetar la libertad de los padres […] y de hacer que sus hijos o pupilos reciban la educación religiosa o moral que esté de acuerdo con sus propias convicciones".

  "Los Estados Partes reconocen el derecho del niño a la educación y, a fin de que se pueda ejercer progresivamente y en condiciones de igualdad de oportunidades ese derecho, deberán en particular:

  a) Implantar la enseñanza primaria obligatoria y gratuita para todos".

MARCO CONSTITUCIONAL

Constitución Política de 1993

Artículo 13. La educación tiene como finalidad el desarrollo integral de la persona humana. El Estado reconoce y garantiza la libertad de enseñanza. Los

padres de familia tienen el deber de educar a sus hijos y el derecho de escoger los centros de educación y de participar en el proceso educativo.

Artículo 14. La educación promueve el conocimiento, el aprendizaje y la práctica de las humanidades, la ciencia, la técnica, las artes, la educación física y el deporte. Prepara para la vida y el trabajo y fomenta la solidaridad.

Es deber del Estado promover el desarrollo científico y tecnológico del país.

La formación ética y cívica y la enseñanza de la Constitución y de los derechos humanos son obligatorias en todo el proceso educativo civil o militar. La educación religiosa se imparte con respeto a la libertad de las conciencias.

La enseñanza se imparte, en todos sus niveles, con sujeción a los principios constitucionales y a los fines de la correspondiente institución educativa.

Los medios de comunicación social deben colaborar con el Estado en la educación y en la formación moral y cultural.

Artículo 18. La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia.

Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento.

La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley.

Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y de las leyes.

Artículo 19. Las universidades, institutos superiores y demás centros educativos constituidos conforme a la legislación en la materia gozan de inafectación de todo impuesto directo e indirecto que afecte los bienes, actividades y servicios propios de su finalidad educativa y cultural.

En materia de aranceles de importación, puede establecerse un régimen especial de afectación para determinados bienes. Las donaciones y becas con fines educativos gozarán de exoneración y beneficios tributarios en la forma y dentro de los límites que fije la ley.

La ley establece los mecanismos de fiscalización a que se sujetan las mencionadas instituciones, así como los requisitos y condiciones que deben cumplir los centros culturales que por excepción puedan gozar de los mismos beneficios.

Para las instituciones educativas privadas que generen ingresos que por ley sean calificados como utilidades, puede establecerse la aplicación del impuesto a la renta.

Actuales regímenes de las universidades

La Ley 30220, Ley Universitaria, establece dos regímenes: de un lado, el asociativo, en el cual la universidad goza de autonomía de gestión, sus autoridades son elegidas por sus miembros, están dedicadas al cultivo del saber y la formación de profesionales y no tienen fines de lucro, puede ser pública creada por el Estado o privada creada por promotores particulares, a estas últimas las llama Asociativas; de otro lado, el régimen empresarial privado, en el que la institución es dependiente de sus propietarios, con una normativa, estructura de relaciones y jerarquías propicias tanto para los fines académicos

como para los fines de autosostenimiento económico y generación de dividendos, la ley las llama Societarias.[3]

El régimen privado asociativo

La Constitución Política del Perú de 1979 estableció en su artículo 30° lo siguiente:

El Estado reconoce, ayuda y supervisa la educación privada, cooperativa, comunal y municipal que no tendrán fines de lucro (…). Toda persona natural o jurídica tiene derecho a fundar, sin fines de lucro, centros educativos dentro del respeto a los principios constitucionales (…).

La Ley 23733, Ley Universitaria", en su artículo 6° señaló lo siguiente: *"Las universidades son públicas o privadas, según se creen por iniciativa del Estado o de particulares. Las primeras son personas jurídicas de derecho público interno y las segundas son personas jurídicas de derecho privado sin fines de lucro".*

El articulo 29° estableció lo siguiente: *"La Asamblea Universitaria representa a la comunidad universitaria y tiene como atribuciones las siguientes: (...) b) Elegir al Rector, al o a los Vicerrectores"*; y el artículo 37°: "*El gobierno de la Facultad corresponde al Consejo de la Facultad y Decano... (quien) es elegido por el Consejo de Facultad".*[4]

El artículo 5° de la Resolución del Consejo Directivo N°0037-2024-SUNEDU-CD, señala que: *"Toda universidad privada se crea a iniciativa de una promotora autorizada por la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria."*

[3]https://www.researchgate.net/publication/351534020_Surgimiento_y_ocaso_de_la_universidad_lucrativa_en_el_Peru
[4] Ídem

El artículo 17° de la Resolución del Consejo Directivo N°0037-2024-SUNEDU-CD, señala que: *"17.1 La promotora, una vez creada la universidad, puede decidir continuar su participación, ejerciendo su derecho en la conducción y gestión de la universidad que se creó, de acuerdo a lo regulado en la Ley Universitaria. Dicha participación es regulada en el Estatuto de la universidad privada. 17.2 La promotora puede renunciar a su derecho de participar en la universidad privada cuya creación promovió, ello no afecta ni el patrimonio ni la existencia de la universidad privada creada."*

El régimen societario lucrativo

El artículo 18° de la Constitución Política del Perú de 1993, establece lo siguiente:

"Las universidades son promovidas por entidades privadas o públicas. La ley fija las condiciones para autorizar su funcionamiento. La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley. Cada universidad es autónoma en su régimen normativo, de gobierno, académico, administrativo y económico. Las universidades se rigen por sus propios estatutos en el marco de la Constitución y las leyes"

Como se puede observar, la Constitución de 1993, asignó para su creación de las universidades privadas un papel protagónico a los promotores. El jurista Enrique Bernales Ballesteros ha señalado que, los promotores deben ser tomados como aquellas personas (naturales o jurídicas) que aportan capital a la universidad […]. Si no hubo aporte económico, no puede decirse que la persona de que se trata fue un promotor. Pero este apoyo no debe convertir al promotor en gobernante de la universidad, pues ello introduciría condicionantes ajenos a la libertad y fines de la universidad.[5]

[5] Ídem

El 09 de noviembre de 1996 se publicó el Decreto Legislativo 882 el cual dio nacimiento a las universidades con fines de lucro. El artículo 2º señala que:

"*Toda persona natural o jurídica tiene el derecho a la libre iniciativa privada para realizar actividades en la educación. Este derecho comprende los de fundar, promover, conducir y gestionar Instituciones Educativas Particulares, con o sin finalidad lucrativa".*

El 09 de julio del 2014 se publicó la Ley Universitaria 30220 que introdujo la universidad privada lucrativa al lado de la universidad privada asociativa. El artículo 115°, señala lo siguiente:

"Toda persona natural o jurídica tiene derecho a la libre iniciativa para constituir una persona jurídica con la finalidad de realizar actividades en la educación universitaria, ejerciendo su derecho de fundar, promover, conducir y gestionar la constitución de universidades privadas. En caso de que la promotora tenga fines lucrativos se constituye bajo la forma societaria y en caso no tenga fines de lucro, bajo la forma asociativa (…)"

En adelante los rectores, vicerrectores, decanos no son elegidos por la comunidad, sino designados por el dueño, quien tiene la potestad de contratar y despedir a funcionarios y profesores. Al respecto el artículo 122° de la Ley Universitaria señala lo siguiente: *"Las instancias de gobierno de las universidades privadas asociativas o societarias se sujetan a lo establecido por su Estatuto. (…) El Estatuto regula el derecho de participación de los profesores, estudiantes y graduados en los órganos de gobierno con respeto a los derechos de los promotores de promover, conducir y gestionar la universidad que fundaron..."*[6]

[6] Ídem

Legislación internacional

En la legislación de los países de Latinoamérica, con excepción de México, existe la prohibición expresa de crear universidades con fines de lucro. Solo en el Perú se da el caso de universidades cuya propiedad es de una persona, una familia o un consorcio.

Caso Colombia

«Las instituciones privadas de Educación Superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria» (art. 98, Ley 30) (Bermúdez de Gómez, 2015, p. 1

Caso Chile

«Las universidades (…) estatales sólo podrán crearse por ley. Las (…) que no tengan tal carácter (…) serán siempre corporaciones de derecho privado, sin fines de lucro para el efecto de tener reconocimiento oficial» (Bernasconi, 2013, p. 5).

Caso Ecuador

«Las instituciones de educación superior no tendrán fines de lucro según lo prevé la Constitución de la República. Dicho principio será garantizado por el Consejo de

Educación Superior con la coordinación del Servicio de Rentas Internas (…)» (LOES, 2018, p. 59)

Caso México

No se registra mención legislativa sobre universidades lucrativas.

Caso Argentina

Artículo 62: «Las instituciones universitarias privadas deberán constituirse sin fines de lucro (…)» (Poder Legislativo, 2018, p. 14)

Caso Uruguay

Artículo 10: «Las instituciones de enseñanza terciaria que pretendan la autorización para funcionar (artículo 3º) o el reconocimiento de nivel académico (artículo 5º) deberán estar constituidas como asociaciones civiles o fundaciones sin fines de lucro, con personería jurídica» (IMPO, 2014, p. 1)[7]

Participación política de los promotores de las universidades privadas

En el Perú existen políticos dueños de universidades privadas inafectas de impuestos que usan estas instituciones educativas para realizar actividades distintas a las que fueron creadas. El Estado financia la calidad educativa de todas las universidades. Al respecto, la Ley Universitaria señala que los bienes de la universidad no pueden ser utilizados para fines que no sean educativos, ni directa ni indirectamente.[8]

En ningún país de Latinoamérica existe una legislación que permita que los propietarios de universidades privadas utilicen estas para incursionar en la política nacional.

Como sabemos muchas de las universidades privadas son utilizadas para sostener estructuras partidarias de alcance regional y nacional. Somos testigos de como los dueños de universidades privadas utilizan los recursos, personal y logística de ese centro de estudios en favor de su candidatura. Asimismo, en plena campaña política se multiplica la publicidad con la imagen del dueño de la universidad que postula a algún cargo público.[9]

Al respecto, el analista político Carlos Meléndez, señala que el debilitamiento de los partidos políticos durante los noventa, ocasiono que muchas empresas se

[7] Ídem
[8] https://www.facebook.com/redmundial.cientificosperuanos/posts/politicos-oportunistas-estan-estafando-al-estado-utilizan-sus-universidades-priv/636173099858346/?locale=es_LA
[9] Ídem

tornen en sustitutos de los partidos políticas. Muchas de las empresas privadas terminaron convirtiéndose en el sustento orgánico de nuevos proyectos políticos, sustituyendo la falta de financiamiento estatal y de bases partidarias. Los nuevos actores ven a la política como un espacio de extensión de su propio poder. Para Meléndez, si tienes universidades tienes una estructura de empleados, jóvenes universitarios y graduados a tu servicio. De esa manera, a diferencia de lo que sucede con otro tipo de empresas, las universidades privadas ofrecen a sus propietarios una organización compatible con la de un movimiento político. Si antes el carnet partidario era una garantía de poder ser parte de un puesto público, ahora es el carnet universitario de determinadas universidades lo que determina cierta garantía para acceder a él.[10]

Rodrigo Barrenechea, autor del libro "Becas, bases y votos", señala que la utilización de centros educativos para fines políticos permite la construcción de una red clientelar que permite a un determinado partido movilizar recursos para generar bases de apoyo. Por ejemplo, la entrega de becas son utilizadas como elementos de fidelidad de aquellos que se van sumando al proyecto político. Asimismo, las universidades suelen ser la principal fuente de financiamiento hacia el partido político, creando –a través de la implementación de sucursales en el ámbito nacional– un núcleo de personal asalariado permanente que ofrece una base para la producción de propaganda y logística electoral. Además,

Barrenechea argumenta que la estructura universitaria permite que sus autoridades y candidatos formen parte de una red que estrecha lazos de dependencia. Es decir, se genera un gran mercado en donde se encuentran partidos sin políticos y políticos sin partidos.[11]

De otro Lado, Gerardo Távara, secretario general de la Asociación Civil Transparencia, señalo que existe la posibilidad de que se condicionen los estudios, calificaciones o becas al apoyo de determinada candidatura. La

[10] Ídem
[11] Ídem

utilización de universidades privadas como plataforma política puede ocasionar la pérdida de su autonomía. Señala que, así como una persona tiene que renunciar al cargo público que ostenta para poder ser candidato, esta obligación se debería extender a la condición de propietario o rector de una universidad. Ello debido a que una universidad otorga títulos a nombre de la Nación.[12]

Además, este uso de ciertas universidades privadas se da en contraste con lo que sucede en las universidades públicas. En la mayor parte de estas está restringido el uso de sus instalaciones para actividades políticas y los trabajadores, docentes y no docentes, que deseen postular a algún puesto de representación deben pedir licencia sin goce de haber por 60 días antes de la fecha de elecciones.[13]

Estas universidades privadas le dan capacidad de influencia sobre un gran número de electores y ponen en cuestión el uso de los recursos de las universidades (que están exoneradas de impuestos) a favor de una candidatura. Se entiende que la exoneración de tributos a las universidades es para que el dinero sea reinvertido en mejorar la calidad de la educación, pero no para financiar partidos políticos.[14]

"En esa línea, en el año 2018, la Sunedu inició un procedimiento administrativo sancionador a fin de verificar el uso correcto de los activos de la USMP y, tras recabar una serie de evidencias, se comprobó que, desde el año 2013 hasta el 2018, la USMP efectuó préstamos e inversiones a favor de siete (7) de sus empresas —las cuales se encontraban en situación de déficit constante—. Respecto a estas operaciones, la USMP no ha demostrado con documentos de fecha cierta el cumplimiento de un fin universitario concreto. Asimismo, la USMP realizó colocaciones en un fondo de inversión, y el retorno de las mismas no fue aplicado para el fin universitario establecido."[15]

[12] Ídem
[13] https://otramirada.pe/el-uso-de-las-universidades-en-la-campa%C3%B1a
[14] Ídem
[15] Sunedu. Resultados de las actividades de fiscalización. 9 de agosto de 2019

"De una revisión de los hallazgos encontrados por la Dirección de Supervisión de la SUNEDU durante la investigación sobre el uso dado a los bienes que gozaron de inafectación del impuesto predial, impuesto de alcabala e impuesto al patrimonio vehicular durante el ejercicio 2017, se detectó que la UAP habría: 1. Utilizado sus inmuebles y vehículos en actividades que no contribuían a un fin universitario. 2. Asumido gastos en vehículos que no tendrían relación con la universidad. 3. Asumido gastos para actividades económicas distintas a su actividad principal. 4. Efectuado préstamos a empresas vinculadas y a terceros que no le reportaban beneficios. 5. Asumido gastos médicos y odontológicos de algunas autoridades de gobierno. 6. Desembolsado dinero sin especificar sustento. 7. Auspiciado diversas actividades sin planificación. 8. Asumido gastos en viajes que no tendrían una finalidad universitaria. 9. Otorgado remuneraciones y bonificaciones por actividades no vinculadas a un fin universitario."[16]

Por estas consideraciones, al existir una relación financiera de algunas universidades privadas con determinadas candidaturas, debe ser de preocupación de las autoridades encargadas de la regulación universitaria. Por ello, es necesario que se cuente con un marco legal que regule la participación política de los promotores de las universidades privadas.

EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de la presente Ley no contraviene ninguna normativa y se encuentra acorde de los artículos 18 y 19 de la Constitución Política del Perú, puesto que, tiene por objetivo cumplir con los fines de la universidad, es decir la formación

LINK: https://www.sunedu.gob.pe/la-sunedu-sanciona-y-dispone-medidas-correctivas-a-la-universidad-san-martin-de-porres-por-uso-de-activos-con-fines-distintos-a-los-establecidos-en-la-ley-universitaria/

[16] Sunedu. Resultados de las actividades de fiscalización. 17 de diciembre de 2019.
LINK: https://www.sunedu.gob.pe/sunedu-inicia-procedimiento-administrativo-sancionador-contra-universidad-alas-peruanas-uso-de-activos-con-fines-distintos-establecidos-ley-universitaria/

profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica, quedando prohibido que los promotores de las universidades privadas utilicen sus activos, infraestructura, docentes, trabajadores y estudiantes para fines políticos. Dicho incumplimiento impone al infractor la cancelación de la licencia de funcionamiento, de acuerdo a lo señalado en el artículo 21 del Decreto Supremo N° 005-2019-MINEDU que aprueba el Reglamento de Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU).

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto adicional al erario nacional, por el contrario, el objetivo es el cumplimiento de los reales fines de la universidad, es decir, la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica, ello trae como consecuencia la mejora de la calidad universitaria beneficiándose con ello a sus estudiantes universitarios.

RELACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO EXPRESADAS EN EL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley tiene vinculación directa con la **Décimo Segunda Política de Estado del Acuerdo Nacional**: "Acceso universal a una educación pública gratuita y de calidad y promoción y defensa de la cultura y del deporte", en el que se señala, nos comprometemos a garantizar el acceso universal e irrestricto a una educación integral, pública, gratuita y de calidad que promueva la equidad entre hombres y mujeres, afiance los valores democráticos y prepare ciudadanos y ciudadanas para su incorporación activa a la vida social.

Con ese objetivo el Estado: (…) (f) mejorará la calidad de la educación superior pública, universitaria y no universitaria, así como una educación técnica adecuada a nuestra realidad (…)

También, guarda relación directa con la **Vigésimo Sexta Política de Estado del Acuerdo Nacional**: "Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas", el cual indica que, "nos comprometemos a afirmar, en la sociedad y el Estado, principios éticos y valores sociales que promuevan la vigilancia ciudadana y que produzcan niveles crecientes de paz, transparencia, confianza y efectiva solidaridad (…)

Lima, setiembre de 2025