

Régimen jurídico general de las universidades dominicanas*

[Revista Latinoamericana de Estudios Educativos (México), Vol. X, núm. 1, 1980, pp. 155-183]

Bernardo Fernández Pichardo
Universidad Nacional, Santo Domingo

I. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es estudiar las normas fundamentales que rigen las universidades y los institutos de estudios superiores en el derecho dominicano actual, elaborado a partir de 1961. Haremos referencia al pasado sólo cuando sea necesario para una explicación cabal de la situación presente.

Las normas que constituirán el objeto de nuestro análisis son las que, emanadas de los poderes del Estado, organizan el régimen general y oficial de las instituciones de educación superior. No entraremos en la consideración concreta de los estatutos internos y particulares de esas instituciones.

Para definir ese régimen general, no nos limitaremos a los actos legislativos emanados de dichos poderes, sino que también tendremos en cuenta actos de otra naturaleza, tales como los administrativos, en la medida en que hayan incidido en la configuración del régimen. La situación jurídica, en el caso de las universidades dominicanas, como en tantos otros, no está definida exclusivamente según los preceptos de la ley, sino que es también producto de otras fuentes. Además, la aplicación e interpretación de la ley pueden conducir, en ocasiones, a resultados distintos a los que fueron previstos en el texto legal.

Prescindiremos de la mención de todas aquellas medidas de los poderes públicos con carácter particular, de acción temporal restringida y cuyas consecuencias no perduran con un valor normativo.

Por otra parte, en nuestro estudio no nos limitaremos a una mera exposición. Intentaremos hacer una contribución crítica y plantear ciertas sugerencias para el perfeccionamiento del orden jurídico en la materia.

* Ponencia presentada en el *Seminario sobre Educación Superior* auspiciado por la Universidad Nacional Pedro Henríquez Ureña, la Universidad Central del Este, el Instituto Tecnológico de Santo Domingo y el Instituto de Estudios Superiores, celebrado los días 6 y 7 de julio de 1979, en la ciudad de Santo Domingo, República Dominicana.

II. PROCESO DE FORMACIÓN

Para comenzar, señalaremos, en forma esquemática, los actos de gobierno que han configurado el régimen jurídico que estudiamos, clasificados según su naturaleza y dejando para después el análisis en detalle de su contenido.

A) Antecedente inmediato

La situación previa al régimen actual estuvo determinada por la Ley de Organización Universitaria núm. 5130 del 15 de mayo de 1959, que fue objeto de algunas modificaciones y que se refería exclusivamente a la Universidad de Santo Domingo.

B) Autonomía de la Universidad Estatal

El primer cambio generador de la situación presente advino por la ley núm. 5778 del 31 de diciembre de 1961, que declaró la autonomía de la Universidad de Santo Domingo. Este acto legislativo fue modificado por la ley núm. 292 del 12 de junio de 1964.

C) Reconocimiento de la primera universidad privada

El siguiente acto conducente al estado jurídico actual lo constituyó el reconocimiento de la primera universidad privada, la Universidad Católica Madre y Maestra, mediante una ley especial, señalada con el núm. 6150 y fechada el 31 de diciembre de 1962.¹

¹ *Gaceta Oficial*, núm. 8729. Anteriormente, otra entidad no estatal había sido reconocida como institución universitaria. En el artículo XX núm. 3 del Concordato entre la República Dominicana y la Santa Sede, se dispuso que "los grados académicos adquiridos en las Universidades o Institutos Pontificios de Altos Estudios serán reconocidos en la República Dominicana, para todos sus efectos civiles, como los grados conferidos y reconocidos por el Estado". En el Protocolo Final firmado con dicho Concordato, la Santa Sede ha otorgado al Seminario Conciliar de Santo Tomás de Aquino, de esta ciudad de Santo Domingo, el título de Instituto Pontificio. En consecuencia, los grados académicos otorgados por dicho Seminario tienen los efectos previstos en el citado texto del Concordato (Resolución núm. 3874 del Congreso Nacional, del 10 de julio de 1954, *Gaceta Oficial*, núm. 7720, Colección de Leyes -1954, 1, p. 385), los cuales han sido aprobados también en el artículo 4 de la ley núm. 3936 del 20 de septiembre de 1954 (*Gaceta Oficial* núm. 7749; Colección de Leyes 1954, 1, p. 547). Dada su naturaleza especial, dicha institución no ha sido incluida en el campo del presente estudio.

D) Legislación general sobre universidades privadas y su aplicación

Posteriormente, fue dictada la ley núm. 273 del 27 de junio de 1966, para regular el establecimiento y funcionamiento de entidades universitarias y de estudios superiores de carácter privado y disponer la equivalencia de sus títulos con los expedidos por los organismos oficiales o autónomos.

Esta ley ha sido modificada en sus artículos 1 a 4 por la núm. 236 del 23 de diciembre de 1967.

En virtud de la ley núm. 273 y de su modificación, según las informaciones que tenemos, hasta ahora han sido reconocidas 12 instituciones universitarias privadas, mediante decretos del Poder Ejecutivo.²

Por Decreto núm. 449 del 30 de noviembre de 1978, el Poder Ejecutivo decidió no conceder autorización a nuevas universidades, hasta que una comisión especial, designada por el mismo decreto, realice “un estudio completo de la legislación que rige el establecimiento y funcionamiento de las universidades o institutos de estudios superiores, evaluando los resultados obtenidos durante la vigilancia de la misma” y “rinda el informe correspondiente”.

² Decreto núm. 1090 del 21 de marzo de 1967: UNIVERSIDAD NACIONAL PEDRO HERNRIQUEZ UREÑA (*Gaceta Oficial*, núm. 9026 —Colección de Leyes— 1967, II, P. 1043). Decreto núm. 2985 del 12 de noviembre de 1968: INSTITUTO DE ESTUDIOS SUPERIORES (*Gaceta Oficial*, núm. 9116; Colección de Leyes de 1968, II, p. 1043). Decreto núm. 1205 del 2 de julio de 1971: UNIVERSIDAD CENTRAL DEL ESTE (*Gaceta Oficial*, núm. 9237 —Colección de Leyes— 1971, II, p. 823). Decreto núm. 3673 del 4 de julio de 1973: INSTITUTO TECNOLÓGICO DE SANTO DOMINGO (*Gaceta Oficial*, núm. 9313 —Colección de Leyes— 1973, II, p. 1184). Decreto núm. 3784 del 14 de agosto de 1973: CENTRO DE ESTUDIOS TÉCNICOS (*Gaceta Oficial*, núm. 9316 —Colección de Leyes— 1973, II, p. 1354). Decreto núm. 3936 del 9 de octubre de 1973: CENTRO DE INVESTIGACIÓN, FORMACIÓN Y ASISTENCIA SOCIAL (*Gaceta Oficial*, núm. 9319 —Colección de Leyes— 1973, II, P. 1573). Decreto núm. 415 del 10 de diciembre de 1974: INSTITUTO NACIONAL DE CIENCIAS EXACTAS (*Gaceta Oficial*, núm. 9363; —Colección de Leyes— 1974, II, p. 1541). Decreto núm. 3432 del 7 de junio de 1977: UNIVERSIDAD TECNOLÓGICA DE SANTIAGO (*Gaceta Oficial*, núm. 9481). Decreto núm. 3436 del 13 de junio de 1978: LAS ESCUELAS DE LA O & EM Y LA UNIVERSIDAD INTERNACIONAL EUGENIO MARÍA DE HOSTOS (*Gaceta Oficial*, núm. 9481). Decreto núm. 3460 del 29 de junio de 1978: UNIVERSIDAD MUNDIAL (*Gaceta Oficial*, núm. 9481). Decreto núm. 3487 del 14 de julio de 1978: UNIVERSIDAD NORDESTANA (*Gaceta Oficial*, núm. 9481).

Se señalan las instituciones cuyos decretos se han encontrado en las investigaciones realizadas. Puede ser que, además de éstas, existan otras.

E) Medidas patrimoniales

Han sido dictadas diversas normas legislativas sobre cuestiones que atañen al patrimonio de las universidades, así como actos administrativos que han dispuesto medidas concretas en la materia. A continuación nos referiremos a las normas legislativas.

Ante todo, es necesario señalar los artículos 2 y 3 de la antes citada ley 5778 de 1961, relativos al patrimonio de la Universidad Autónoma de Santo Domingo.

Después se han promulgado diversas leyes para establecer impuestos especializados a favor de las universidades.³ Algunas de éstas (la 281 de 1968, las 422 y 423 de 1969 y la 22 de 1979) han dictado reglas cuyo estudio es de especial interés, como veremos más adelante.

Posteriormente, se promulgó la ley 626 del 31 de diciembre de 1973 que:

³ La ley núm. 281 del 1 de abril de 1968 (*Gaceta Oficial*, núm. 9076; —Colección de Leyes— 1968,1, 244) estableció impuestos sobre las ventas de fichas en los casinos de juego y sobre las cantidades apostadas en “banca” y “pool” en los hipódromos, a fin de que sus recaudaciones fueran destinadas por el Poder Ejecutivo para contribuir a satisfacer las necesidades de las universidades del país, hasta la concurrencia de RD \$1 500 000.00; y dictó reglas en cuanto a la distribución de esos fondos entre dichas instituciones, así como otras medidas. La ley núm. 405 del 8 de marzo de 1969 (*Gaceta Oficial*, núm. 9129; —Colección de Leyes—1969, 1, p. 50) modificó los artículos 1 y 4 de la ley núm. 281 de 1968, en cuanto al impuesto sobre las ventas de fichas en los casinos de juego, que substituyó por un impuesto único sobre los beneficios anuales de los mismos; y dispuso que el 50% de la recaudación de este impuesto, así como la proveniente de los otros previstos en dicha ley núm. 281, fueran utilizados para los fines antes indicados.

La ley núm. 422 del 1 de abril de 1969 (*Gaceta Oficial*, núm. 9133; —Colección de Leyes—1969, 1, p. 147), al modificar el numeral 13 del artículo 10 de la Ley General de Alcoholes núm. 243 de 1968, estableció que el exceso de la recaudación del impuesto sobre la cerveza producida en el país que sobrepasare la suma de cuatro millones de pesos, sería entregado a la Universidad Autónoma de Santo Domingo, y dictó otras disposiciones sobre el particular. Dicha ley núm. 422 fue modificada por la ley núm. 22 del 16 de septiembre de 1970 (*Gaceta Oficial*, núm. 9200; —Colección de Leyes— 1970, 1, p. 371), pero ésta mantuvo las medidas concernientes a la mencionada universidad, contenidas en la ley reformada.

La ley núm. 423 de 1 de abril de 1969 (*Gaceta Oficial*, núm. 9133; —Colección de Leyes— 1969, 1, p. 151). estableció un impuesto sobre los boletos de transporte de personas hacia el exterior, comprados en la República, y en su artículo 11 atribuyó un 50% de la recaudación de dicho impuesto a favor de diversas instituciones de educación del país, entre ellas tres universidades; y dictó otras reglas. El destino de los fondos especializados en dicho artículo 11, ha sido modificado por la ley núm. 851 del 15 de julio de 1978. (*Gaceta Oficial*, núm. 9486).

- a) determinó la formación de un fondo común con las recaudaciones de los impuestos establecidos por las leyes antes mencionadas, en las proporciones correspondientes a universidades, y por la ley 590 del 16 de noviembre de 1973⁴ junto con las cantidades asignadas dentro del Fondo General del Presupuesto Nacional, para los mismos fines;
- b) puso dicho fondo común a disposición del Poder Ejecutivo para “que éste pueda fijar las sumas que estime convenientes para contribuir a satisfacer las necesidades de las Universidades y de otros centros de educación superior del país”;
- e) fijó ciertos mínimos es cuanto a determinadas instituciones.

En el presente estudio nos interesan las leyes de carácter patrimonial que hemos mencionado, en cuanto influyen en la situación institucional de los centros de educación superior. No hemos abordado las cuestiones relativas a la ejecución de dichas disposiciones legislativas.

Por último, en este aspecto debe mencionarse la ley 14 del 14 de diciembre de 1978, que ha declarado inejecutables e inembargables determinados bienes pertenecientes o dados en usufructo a universidades y centros de enseñanza superior, y ha establecido que ninguna sentencia podrá afectar la propiedad de esos bienes.

III. PRINCIPIOS FUNDAMENTALES

Para comenzar a profundizar en el estudio del tema, consideramos procedente destacar ciertos principios que, según nos parece, constituyen bases esenciales de nuestro régimen jurídico sobre las universidades y que son: el pluralismo, la descentralización, la reafirmación de libertades públicas y la necesidad de la vigilancia de las autoridades estatales en ciertos aspectos.

A) Pluralismo

Ante todo, este régimen se ha apartado de la situación previa de la institución universitaria única, con carácter estatal, tal como la reguló en último término la ley 5130 de 1959.

La situación actual se distingue por la pluralidad de instituciones y la diversificación de su naturaleza. Además de la universidad estatal, tienen realidad jurídica oficial diversas universidades privadas. Esto ha dado origen a la coexistencia de distintas filosofías y estilos en la educación superior.

⁴ Esta ley creó “un impuesto en adición a los ya existentes aplicables a la producción de bebidas alcohólicas” (*Gaceta Oficial*, No. 9321; —Colección de Leyes—1973, 1, p. 1016).

B) Descentralización

Examinaremos cómo se pasó desde la desconcentración existente anteriormente, a la descentralización, y luego cómo se realiza esta característica, de diverso modo, en la universidad estatal y en las instituciones privadas.

1. DE LA DESCONCENTRACIÓN A LA DESCENTRALIZACIÓN

La Universidad de Santo Domingo, antes de la ley 5778 de 1961, fue clasificada como “órgano autónomo” del Estado, cuando estaba regida por la Ley de Organización Universitaria núm. 1398 del 21 de octubre de 1937, similar en sus lineamientos esenciales a aquella que la sustituyó, la antes mencionada ley núm. 5130 de 1959, que es el antecedente inmediato del régimen actual.

Se indicó que la Universidad de Santo Domingo, bajo dicha ley núm. 1398, podía incluirse en la categoría de los órganos autónomos que poseían “poder de decisión, patrimonio propio y poder reglamentario”.

Pero se observó que todos los órganos que en esa época eran llamados “autónomos”, entre ellos dicha Universidad, en realidad no debían calificarse de ese modo. Porque, contra el uso tradicional del término y de acuerdo con una precisión del concepto de “autonomía”, ésta debe considerarse existente sólo cuando la institución tiene la facultad de darse su propia organización y su propia legislación. Esto no sucedía entonces con ninguno de los llamados órganos autónomos. Por esto, todos esos órganos debían ser mencionados más bien “autárquicos”, porque funcionaban dentro de un marco legal preestablecido, en cuya elaboración no habían tomado parte, y porque su misión consistía en realizar una actividad administrativa apoyada en esa investidura legal. Así fue calificada, en concreto, la Universidad de Santo Domingo, como órgano autárquico del Estado.

Pero, en realidad, aun prescindiendo de las realidades políticas de la época, atendiendo sólo a los textos legales, la situación de la Universidad de Santo Domingo en dicho periodo debería calificarse mejor como de simple “desconcentración” respecto del Poder Ejecutivo, y no de una “autonomía” o “autarquía” implícitas de “descentralización”. La “desconcentración” existe cuando se atribuyen ciertos poderes de decisión a los agentes de un servicio público, sin que éstos dejen de estar sometidos a la autoridad central del Estado, que los nombra y continúa ejerciendo sobre ellos sus poderes jerárquicos.

Para sostener la realidad de dicha “desconcentración”, basta considerar que tanto bajo la ley núm. 1398 como bajo la ley núm. 5130, el Poder Ejecutivo designaba y removía al Rector, los profesores, funcionarios y empleados de la universidad.⁵

⁵ Ver en la ley núm. 1398, los artículos 12, 13, 26, 32, y 34; y en la ley núm. 5130 los artículos 12, 13, 14 (inciso 16), 15, 20, 34, 39 y 93.

En cambio, en el régimen vigente la realización de una de las atribuciones del Estado más típicamente de orden técnico, la inherente a la actividad universitaria, ha quedado confiada a organismos descentralizados, caracterizados por la ausencia de sujeción jerárquica a la Administración central del Estado y por la “autonomía orgánica” que supone “la existencia de un servicio público que tiene prerrogativas propias, ejercidas por autoridades distintas del poder central y que puede poner a éste su esfera de autonomía”. Como señalaremos en seguida, en nuestro país la descentralización en el campo universitario ha asumido dos modalidades distintas: por servicio y por colaboración.

2. LA DESCENTRALIZACIÓN POR SU SERVICIO

Esta descentralización se produce respecto de actos relativos a atribuciones de Estado destinadas a satisfacer necesidades de orden general, actos éstos cuya naturaleza técnica obliga a la Administración Pública a sustraerlos al conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados, para encomendarlos a elementos que tengan preparación suficiente.

Los organismos descentralizados por servicios, denominados también “establecimientos públicos”, constituyen partes del Estado, realizan atribuciones de éste y la iniciativa de su creación proviene del mismo.

Esta descentralización por servicio se llevó a cabo, respecto de la Universidad Autónoma de Santo Domingo, mediante la ley núm. 5778 de 1961. Además del reconocimiento de su personalidad jurídica y de su patrimonio propio, se llegó a la cabal “autonomía” al serle reconocida, en artículo 1 de dicha ley, “la facultad para dictar sus propias leyes y reglamentos”.

3. LA DESCENTRALIZACIÓN POR COLABORACIÓN

Este tipo de descentralización ocurre cuando la Administración Pública se descarga de algunas de sus labores, encomendando determinadas facultades a ciertos organismos constituidos por elementos particulares que no forman parte de la misma Administración.

Se trata de los “establecimientos de utilidad pública” creados a iniciativa de los particulares, y que, si reciben una personalidad de parte del Estado, es en virtud de la colaboración que prestan a la realización de las atribuciones que aquél debe desempeñar.

Este tipo de descentralización surge también cuando el Estado enfrenta problemas cuya resolución requiere una preparación técnica, y existe la imposibilidad de crear, en todos los casos, los organismos especializados correspondientes. Entonces, el Estado impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa y convirtiéndolas en instituciones colocadas en los límites del derecho público y del derecho privado. Los elementos peculiares de la descentralización por colaboración son: el ejercicio de una función pública, es decir, de una actividad desarrollada en interés del Estado, y el ejercicio de dicha actividad en nombre propio de la organización privada.

Es el caso de las universidades o institutos de estudios superiores, creados por la iniciativa privada, que en virtud del artículo 1 de la ley núm. 273 de 1966, modificado por la ley núm. 236 de 1967, pueden “expedir títulos académicos con los mismos alcances, fuerza y validez que tienen los expedidos por las instituciones oficiales o autónomas de igual categoría”.

Así se ha atribuido a dichas instituciones privadas, implícitamente, la realización de actos de la función administrativa de impartir enseñanza a nivel superior; y explícitamente, la facultad de controlar el resultado del aprendizaje en ese proceso educativo, en vista de la expedición de títulos con los efectos antes señalados, que son propios de los conferidos por las instituciones oficiales.

C) Reafirmación de libertades públicas

El régimen jurídico de las universidades dominicanas constituye una reafirmación de libertades públicas que se manifiesta con diferentes matices en las disposiciones legislativas que lo han estructurado.

En el preámbulo de la ley 5778 de 1961, predomina el propósito de restringir el poder de las autoridades estatales en el campo académico. Se declara que “la enseñanza universitaria debe efectuarse y mantenerse fuera del dominio de las limitaciones estatales” a fin de que el estudiante adquiera la formación adecuada para cumplir su misión en provecho de la sociedad. Se proclama necesaria la autonomía de la Universidad de Santo Domingo porque “la libertad orgánica es indispensable para que sea alcanzada y mantenida la plena institucionalidad de nuestra vida nacional”.

De otra parte, el preámbulo de la ley 273 de 1966 dice que “la libertad de enseñanza constituye un principio cuya vigencia se ha prolongado sin discusión alguna a lo largo de nuestra historia constitucional”. Agrega que “en virtud de ese principio no es indispensable la intervención del Estado para los fines de integración de entidades de cultura superior y éstas pueden surgir libremente, con la única limitación del respeto al orden público”; y que “salvo el límite anterior, tampoco puede el Estado intervenir ni siquiera legislativamente para establecer restricciones a los sistemas o planes de enseñanza de tipo privado”.

D) Necesidades de la vigilancia de las autoridades estatales en ciertos aspectos

Al mismo tiempo, el legislador ha manifestado la necesidad de mantener, de parte de las autoridades estatales, una supervisión de las instituciones universitarias y su funcionamiento en cuanto al orden público, así como a la calidad académica y a la gestión económica de dichas instituciones.

1. ORDEN PÚBLICO

Ante todo, aflora la preocupación por el orden público en el sentido de defensa de la organización social y de la seguridad colectiva.

En dos considerandos de la ley 273 de 1966 que hemos reproducido, se señala el respeto al orden público como límite de la no intervención del Estado y de la libre iniciativa en el campo de la educación superior. Más adelante, otro considerando de la misma ley expresa que deben adoptarse disposiciones “para compulsar la medida en que la libertad de enseñanza no agravia el orden público”.

Esa misma preocupación se expresó en la ley núm. 292 de 1964, al derogar el fuero académico otorgado a la Universidad Autónoma de Santo Domingo, con la afirmación de que “es atributo sustantivo del Estado preservar la paz social, sin la cual no hay posibilidades del mantenimiento del orden público y la tranquilidad de la ciudadanía”.

2. CALIDAD ACADÉMICA

La inquietud en el campo de la calidad académica se manifiesta en el preámbulo de la ley 273 en cuanto a “la atribución de la equivalencia oficial a los resultados académicos de las instituciones oficiales y privada”. Por una parte, se afirma que “el Estado tiene el derecho de regular las condiciones que justifiquen” dicha “atribución de equivalencia oficial”, “lo que constituiría el ejercicio de facultades que le son privativa”.

En el ejercicio de ese derecho se prevé la adopción de medidas que se refieren a la supervisión de los programas de educación de las instituciones privadas, tanto en cuanto a su elaboración, como respecto de su cumplimiento. Al efecto se consideran disposiciones “... para evaluar dentro de medidas mínimas las condiciones de capacitación en cuya virtud deba el Estado adjudicarle el beneficio de equivalencia a los títulos...” y “... para comprobar el cumplimiento de las condiciones mínimas establecidas por la ley para operar la equivalencia de títulos”.

Por otra parte, también se tiene en cuenta el examen de los recursos y condiciones de las entidades educativas de tipo privado, al contemplar medidas para “comprobar la coexistencia de elementos cuya eficiencia social justifique la adjudicación de la personalidad jurídica” a esas entidades.

3. GESTIÓN ECONÓMICA

El interés por la gestión económica de las universidades no se ha manifestado en declaraciones de principios, sino mediante reglas de los poderes públicos en este aspecto.

Así, en el artículo 5 de la ley núm. 281 de 1967, se ha establecido que las sumas destinadas a las universidades del país por dicha ley, al igual que las partidas consignadas en la Ley de Gastos Públicos en favor de las mismas, quedan sujetas, en cuanto a su empleo, “al examen, fiscalización y, si procede, a la aprobación del Contralor y Auditor General de la República, de acuerdo con lo dispuesto por la Ley de Contabilidad núm. 3894 de fecha 9 de agosto de 1954”.

Por otra parte, en el Párrafo 11 del artículo 11 de la ley 423 de 1969, y en la Nota IV del numeral 13 del artículo 10 de la Ley General de Alcoholes, de acuerdo con sus modificaciones por las leyes núms. 422 de 1969 y 22 de 1970, se ha señalado como condición esencial para que determinadas universidades recibieran los beneficios establecidos a su favor por esas leyes, en cuanto a las recaudaciones de ciertos impuestos, que dichas universidades “en interés de demostrar la correcta inversión de los fondos que perciben del Estado y de sus propios ingresos”, remitan relaciones de sus gastos mensuales para ser depuradas por la Oficina Nacional del Presupuesto.

IV. CARACTERÍSTICAS INSTITUCIONALES

De las leyes que configuran el régimen jurídico de las universidades dominicanas, resulta un conjunto de características que a continuación pasaremos a puntualizar.

Estas notas distintivas que vamos a señalar se reducirán, queremos insistir, a las derivadas de las normas legales. Nuestro ordenamiento jurídico actual no define la misión de las universidades y las actividades que le son propias. Esto es conveniente, pues deja libertad para que, dentro del marco legal, puedan encuadrarse distintas concepciones académicas, como asimismo porque permite cierta flexibilidad en cuanto al cumplimiento del principio de especialidad de actividades que rige para las personas morales.

Las características legales propias de la universidad estatal y de las universidades privadas autorizadas por el Estado, consideramos que son las siguientes: la autorización para expedir títulos académicos con carácter oficial; la personalidad jurídica; la apoliticidad; ciertas exoneraciones y franquicias; la vocación a subsidios estatales; la inembargabilidad y la inejecutabilidad de determinados bienes y la inoponibilidad de sentencias en cuanto a los mismos; y la ausencia de reglas legales sobre la organización jurídica propia de cada institución.

A) Autorización para expedir títulos académicos con carácter oficial

Esta autorización supone que se realice el proceso de enseñanza-aprendizaje propio de la institución universitaria, constituido por actos que realizan una función administrativa y culminan en el acto administrativo de expedición de un título con valor oficial, por el cual se da constancia de la adquisición de las aptitudes mínimas para un determinado ejercicio profesional.

En el caso de la universidad estatal, esta autorización había sido atribuida a la institución por los ordenamientos legales que la rigieron con anterioridad.⁶ La institución preexistente, dotada de tal atributo, fue perfeccionada con el consentimiento de su autonomía por la ley 5778 de 1961. Esta facultad de la universidad estatal ha sido punto de referencia para atribuir a las universidades privadas la característica que estudiamos.

Respecto de la Universidad Católica Madre y Maestra, en el artículo 2 de la ley 6150 de 1962, se dispuso lo siguiente: “se reconoce a los títulos académicos conferidos por dicha Universidad los mismos alcances, fuerza y validez que tienen los expedidos por la Universidad Autónoma de Santo Domingo”.

En cuanto a “las Universidades e Institutos de Estudios Superiores que sean creados por la iniciativa privada”, la ley núm. 273 de 1966 estableció, en sentido general, que “podrán expedir títulos académicos con los mismos alcances, fuerza y validez que tienen los expedidos por las instituciones oficiales o autónomas de igual categoría”, previo cumplimiento de determinados requisitos (art. 1) y a partir de su comprobación por el Poder Ejecutivo (art. 3).

Este atributo se mantiene para dichas instituciones después de la ley núm. 236 de 1967, aun cuando las condiciones han variado y la comprobación de su cumplimiento por el Poder Ejecutivo se puede considerar que se confunde con el conferimiento de la personalidad jurídica por el mismo.

Más adelante, examinaremos los sistemas diferentes de las leyes núms. 273 y 236.

B) Personalidad jurídica

La personalidad jurídica ha sido atribuida directamente por la ley núm. 5778 de 1961, en su artículo 1, a la Universidad Autónoma de Santo Domingo; y por la ley núm. 6150 de 1962, en su artículo 1, a la Universidad Católica Madre y Maestra.

La ley núm. 273 de 1966, en el párrafo de su artículo 3, previó que al comprobarse el cumplimiento de los requisitos establecidos en dicha ley para la equivalencia oficial de títulos, éstos se harían constar en decreto del Poder Ejecutivo, en el cual también se atribuiría la personalidad jurídica a la institución privada solicitante.

Después de la modificación introducida por la ley núm. 236 de 1967, en el artículo 2 de la ley núm. 273, el conferimiento de la personalidad jurídica es previsto directamente “siempre que se cumplan los requisitos establecidos”.

La personalidad jurídica, conferida por los distintos medios señalados determina que la universidad o instituto de estudios superiores pueda ser sujeto activo o pasivo de derechos y tener un patrimonio propio.

⁶ En último término, en el capítulo XIII de la ley núm. 5130 de 1959, modificado en algunos de sus artículos por la ley No. 5415 del 28 de octubre de 1960 (*Gaceta Oficial*, núm. 8517).

C) Apoliticidad

La característica de apoliticidad ha sido declarada en términos formales y genéricos en el artículo 5 de la ley núm. 273 de 1966, el cual dice: "Se erige en principio legal la apoliticidad de las universidades y de los Institutos de Estudios Superiores".

D) Exoneraciones y franquicias

En este campo podemos distinguir tres medidas de naturaleza diferente:

1. EXONERACIÓN DEL PAGO DE IMPUESTOS A FAVOR DE LAS MISMAS INSTITUCIONES

Esta exoneración ha sido otorgada a la Universidad Autónoma de Santo Domingo mediante el artículo 4 de la ley núm. 5778 de 1962, y a la Universidad Católica Madre y Maestra por el artículo 3 de la ley núm. 6150 de 1962.

En el artículo 4 de la ley núm. 273 de 1966, se estableció que "las Universidades o Institutos de Estudios Superiores que hayan cumplido con las disposiciones de la presente ley estarán exonerados de impuestos, derechos, arbitrios y contribuciones en general", a lo cual se agregó: "en la medida en que lo estén otras instituciones similares", en la reforma de dicho artículo por la ley núm. 236 de 1967.

En los citados artículos 3 de la ley núm. 6150 y 4 de la ley núm. 273, se ha declarado la liberación de impuestos de las donaciones y los legados hechos a favor de las instituciones. Esto podría considerarse, en buena medida, cubierto por la antes señalada exoneración general de impuestos, porque de acuerdo con los artículos 2 y 16 de la ley núm. 2569 del 4 de diciembre de 1959 el impuesto sobre sucesiones y donaciones estará a cargo del legatario o del donatario, que en este caso sería una universidad.

2. DEDUCCIÓN DE LAS DONACIONES Y LOS LEGADOS A FAVOR DE LAS UNIVERSIDADES EN CUANTO AL PAGO DE IMPUESTOS POR OTRAS PERSONAS

Este beneficio ha sido estipulado en el citado artículo 3 de la ley núm. 6150 y en el artículo 4 de la ley núm. 273, en su redacción original y en su texto modificado por la ley núm. 236 de 1967.

3. FRANQUICIA POSTAL Y TELEGRÁFICA

Esta franquicia ha sido establecida para la Universidad Autónoma de Santo Domingo en el artículo 4 de la ley núm. 5778 de 1961; para la Universidad Católica Madre y Maestra en el artículo 4 de la —ley núm. 6150 de 1962, y para las univer-

sidades e institutos de estudios superiores que cumplieren con las disposiciones de la ley núm. 273 de 1966, en el artículo 4 de la misma, tanto en su texto original como en el resultante de la modificación efectuada por la ley núm. 236 de 1967.

E) Vocación a subsidios estatales

Por medio de la ley núm. 626 de 1973, en su artículo 1, se ha creado un Fondo Común, “a disposición del Poder Ejecutivo, a fin de que éste pueda fijar las sumas que estime conveniente para contribuir a satisfacer las necesidades de las universidades y otros centros de educación superior del país”. Aunque la ley no lo expresa, consideramos sobreentendido que se trata de las instituciones que hayan recibido el reconocimiento y la personalidad jurídica de los poderes públicos. Dicha ley también fija mínimos para ciertas universidades.

F) Inembargabilidad o inejecutabilidad de determinados bienes e inoponibilidad de sentencias en cuanto a los mismos

Estas peculiaridades de la situación de las instituciones universitarias han sido agregadas en su mayor parte por la ley núm. 14 de 1978. Examinaremos en primer término las medidas establecidas y después su alcance, conforme a la misma ley, respecto de las instituciones estatales y privadas.

1. Medidas establecidas

La inembargabilidad de los bienes de las universidades estatales resulta del artículo 45 de la ley núm. 1494 del 2 de agosto de 1947. Por eso el proyecto concerniente a la mencionada ley núm. 14 de 1978, aprobado originalmente por la Cámara de Diputados, fue modificado en el Senado⁷ para sólo declarar “inejecutables” dichos bienes y excluir así cualquier otro tipo de ejecución directa aparte de los embargos.

En el artículo 2 de la citada ley núm. 14 se estableció, en cuanto a las universidades privadas, que ciertos bienes de las mismas son inembargables e inejecutables”.

De manera que las mismas medidas de “inembargabilidad” e “inejecutabilidad” han quedado vigentes respecto de todas las universidades, aunque, según veremos, con distinto alcance.

En el artículo 3 de la referida ley se establece que “ninguna sentencia de cualquier tribunal que sea, será oponible o podrá afectar la propiedad” de los bienes previstos en los artículos precedentes de la misma ley. Se ha querido

⁷ Ver informe de las Comisiones Permanentes de Educación, Bellas Artes y Cultos y de justicia, de fecha 30 de noviembre de 1978, en el Archivo del Senado.

excluir cualquier impugnación por la vía judicial en cuanto a la propiedad de tales bienes.

2. ALCANCE EN CUANTO A LAS INSTITUCIONES ESTATALES

El artículo 45 de la ley núm. 1494 de 1947 prohíbe los embargos respecto de tales instituciones en forma general. El artículo 1 de la ley núm. 14 de 1978 establece "inejecutabilidad" respecto de "los bienes inmuebles, sus dependencias, accesorios y frutos de las Universidades y Centros de Enseñanza Superior de nivel universitario de carácter estatal".

3. ALCANCE EN CUANTO A LAS INSTITUCIONES PRIVADAS

Las medidas señaladas, establecidas por la ley núm. 14, se refieren a "los frutos, rentas, títulos, créditos y valores resultantes de los inmuebles del Estado dados en usufructo a Universidades y Centros de Enseñanza Superior, privados".

Los bienes, que quedan cubiertos por las medidas señaladas son los enmarcados por los siguientes supuestos:

- a) que se trate de bienes resultantes de inmuebles;
- b) que estos inmuebles pertenezcan al Estado;
- c) que dichos inmuebles hayan sido dados en usufructo a instituciones universitarias privadas.

G) Ausencia de reglas legales sobre la organización jurídica propia de cada institución

Esto resulta, de una parte, en cuanto a la Universidad Autónoma de Santo Domingo, de su facultad para dictar sus propias leyes y reglamentos, establecida en el artículo 1 de la ley núm. 5778 de 1961, y, en cuanto a las universidades privadas, por la inexistencia de cualquier regulación sobre el particular en la legislación.

En el caso de la institución estatal, esta situación no ofrece problemas, porque su condición de organismo del Estado le confiere características que, más allá de las fronteras de su autonomía, la definen suficientemente.

Pero en cuanto a las instituciones privadas, puede considerarse preocupante tal laguna de la ley, porque confiere la personalidad jurídica y la facultad de expedir títulos a entes previstos en la ley sólo con las características precedentemente enunciadas, que no son de ningún modo suficientes para definir una persona jurídica. Parece necesario que se precisen ciertos lineamientos que enmarquen las instituciones privadas, dejándoles un amplio margen de libertad para la propia organización interna.

De acuerdo con las actuales disposiciones de la ley, la invocación del simple nombre de una pretendida universidad, con la actuación de una persona física como su alegado representante, podría dar lugar al conferimiento de la personalidad moral, sin estatutos que determinen su funcionamiento ni sus órganos representativos.

V. RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS UNIVERSIDADES

Aquí examinaremos el papel del Estado en cuanto al establecimiento de las distintas universidades; en concreto, respecto de las universidades privadas, y, por último, en relación con el funcionamiento de las universidades privadas.

A) Actuación del Estado en cuanto al establecimiento de las distintas universidades

En el caso de la Universidad de Santo Domingo, la voluntad del Estado creó la institución como organismo estatal y, posteriormente, la perfeccionó al concederle la autonomía, convirtiéndola en órgano descentralizado del Estado.

En el caso de las otras universidades, la voluntad creadora ha emanado de particulares y por eso estas universidades son instituciones privadas. Después de constituidas, al recibir la autorización de expedir títulos académicos equivalentes a los expedidos por la universidad estatal, el Estado las ha vinculado al cumplimiento de su función técnica de educación superior, en una descentralización por colaboración.

Esto ocurrió, por primera vez, mediante una ley especial, la núm. 6150 de 1962, respecto de la Universidad Católica Madre y Maestra.

En los casos ulteriores, las autorizaciones se han otorgado en virtud de disposiciones legales de carácter general, contenidas en las leyes núms. 273 de 1966 y 236 de 1967, según reglas que examinaremos a continuación. Estas reglas implican, en cada caso, una decisión especial del Poder Ejecutivo que constituye la autorización.

Esta autorización es uno de los elementos esenciales de la descentralización por colaboración, y constituye un acto administrativo clasificable como un acto de condición, pues determina que se aplique una situación jurídica general, creada de antemano, a un caso particular.

B) La autorización de las universidades privadas

Consideraremos sucesivamente el sistema original de la ley núm. 273 de 1966, los cambios introducidos por la ley núm. 236 de 1967 y, por último, la aplicación del sistema.

1. EL SISTEMA ORIGINAL DE LA LEY NÚM. 273 DE 1966

En cuanto a este sistema, ponderaremos las condiciones requeridas para la equivalencia oficial de los títulos académicos, el procedimiento para obtener la autorización y el asunto de la creación de nuevas docencias.

a) *Condiciones requeridas para la equivalencia oficial de los títulos*

En el artículo 1 de la ley 273 se impuso, para estos fines, que las instituciones privadas se ajustaran al modelo de las oficiales o autónomas en cuanto a:

- la estructura de las facultades y las escuelas;
- el plan de estudios y la distribución de asignaturas entre los diversos cursos de las facultades o escuelas; y
- las condiciones para la inscripción de los alumnos por lo menos como requerimientos mínimos.

Además se exigió que los profesores de las instituciones privadas lo hubieran sido de una oficial o autónoma o que ingresaran al cuerpo docente previo examen de capacidad mediante concurso del oposición.

b) *El procedimiento para obtener la autorización*

Este procedimiento, de acuerdo con el artículo 3 de la citada ley, se desarrollaba en las siguientes fases:

- i. La universidad o el instituto de estudios superiores, de iniciativa privada, informaba al Poder Ejecutivo el cumplimiento de las condiciones antes señaladas y solicitaba su verificación.
- ii. El Poder Ejecutivo efectuaba dicha verificación por los medios que creyera convenientes, para lo cual disponía de un plazo de treinta días a partir de la solicitud. La falta de decisión en dicho plazo no tenía ninguna consecuencia establecida en la ley.
- iii. Comprobado el cumplimiento de la ley, el Poder Ejecutivo lo hacía constar en un decreto por el cual, al mismo tiempo, atribuía “el beneficio de la equivalencia de títulos establecidos en el artículo 1ro.” y la personalidad jurídica a la entidad solicitante.

c) *Creación de nuevas docencias no previstas en los planes vigentes de las instituciones oficiales o autónomas*

El artículo 2 de la ley 273 estableció que no habría restricciones para el establecimiento de tales docencias, salvo que se tratará de “materias correlativas a profesiones para cuyo ejercicio se requería exequátur” de conformidad con la ley.

En este último caso, para el establecimiento de docencias adicionales, se requería “el reconocimiento del Poder Ejecutivo”. Sobre la solicitud presentada para estos fines, el Poder Ejecutivo debía resolver en un plazo no mayor de diez días. La omisión de decidir en dicho lapso valía como aceptación de la solicitud.

2. LOS CAMBIOS INTRODUCIDOS POR LA LEY NÚM. 236 DE 1967

En cuanto a estos cambios, veremos sus razones y propósitos, cómo, en principio, no existen actualmente condiciones para obtener la equivalencia de títulos y las restricciones para el establecimiento de ciertas nuevas facultades o escuelas.

a) Razones y propósitos

Para reformar la ley núm. 273 de 1966, el Poder Ejecutivo envió un proyecto que sin modificaciones se convirtió en la ley núm. 236 de 1967. En la exposición de motivos de ese proyecto⁸ se indicó que “las modificaciones propuestas tienden a evitar los inconvenientes que algunas previsiones de la ley núm. 273... crea (*sic*) a las universidades privadas en lo que respecta a su estructuración y desarrollo, al imponerles la obligación de mantenerse adheridas inflexiblemente a los programas de estudios que tracen las instituciones académicas oficiales o autónomas del Estado”.

Continuaba señalando dicha exposición, que “esto contradice evidentemente las normas que deben regir la enseñanza superior, puesto que resulta perjudicial a su desenvolvimiento que se obligue a las instituciones privadas a seguir estrictamente la evolución de la universidad estatal. Es, pues, más lógico otorgar independencia de criterios a las universidades privadas para estructurar sus propios planes de estudios, no sin ceñirlas a requisitos esenciales para su buen funcionamiento”.

Se mencionaba, además, el interés de facilitar que las instituciones docentes privadas pudieran seguir las recomendaciones de organismos internacionales y que los títulos expedidos en la República fueran reconocidos en otros países.

Obviamente, la sujeción de las instituciones privadas al modelo universitario estatal, prevista en la ley núm. 273, era improcedente, porque coartaba el espíritu creativo en las entidades privadas para la realización de innovaciones académi-

⁸ Carta núm. 43513 del Presidente de la República, de fecha 23 de noviembre de 1967, al Presidente de la Cámara de Diputados. Consultada en el Archivo del Senado.

cas. Esa sujeción fue eliminada por dicha ley. Pero con la misma no se alcanzó el otro propósito que, según la exposición de motivos reconocía, era necesario tener en cuenta: ceñir a las universidades privadas a "requisitos esenciales para su buen funcionamiento".

b) *En principio, no existen actualmente requisitos para obtener la equivalencia de títulos*

En la parte capital del artículo 1 de la ley 273, modificado por la ley 236, se ha establecido simplemente que las universidades privadas podrán expedir títulos académicos equivalentes a los de las instituciones oficiales o autónomas de igual categoría.

En general, los posibles requisitos para estos fines se limitan, de acuerdo con el párrafo de dicho artículo, al posible requerimiento, por el Poder Ejecutivo, de ciertas "condiciones mínimas" para "la inscripción de alumnos" a las universidades privadas.

Este posible campo de regulaciones aparece estrecho e insuficiente. Por otra parte, no tenemos noticias de que ningún requerimiento se haya hecho en virtud de dicho párrafo, en sentido general ni en ningún caso concreto.

En vista de esto y salvo las "restricciones" que se mencionan en el artículo 3 de la ley núm. 273, según su modificación por la ley núm. 236, se puede afirmar que, en principio, no existe ningún requisito para que, en la práctica, las nuevas entidades de estudios superiores obtengan la personalidad jurídica. La concesión de esta personalidad parece identificarse con el reconocimiento del "beneficio de la equivalencia de títulos", pues en ninguna parte se menciona el otorgamiento de dicha facultad por autorización del Poder Ejecutivo.

A la señalada inexistencia de requisitos se ha referido el primer considerando del decreto núm. 449 del Poder Ejecutivo, de fecha 30 de noviembre de 1978.

Por otra parte, en el mencionado texto modificado del artículo 3, se señala que no habrá restricciones para el establecimiento de nuevas facultades o escuelas, salvo en los casos que a continuación se indican.

c) *Las restricciones para el establecimiento de ciertas nuevas facultades o escuelas*

Después de hacer la mencionada declaratoria de inexistencia de restricciones en cuanto al establecimiento de nuevas facultades o escuelas, el artículo 3 expresa: "salvo que se trate de aquellas para cursar estudios de profesiones para cuyo ejercicio se requiere exequátur, de conformidad con la legislación sobre exequátur

de profesionales que rija en el momento en que se proyecte instituir nuevas facultades o escuelas”.

No se explican los criterios de las restricciones respecto de tales “nuevas facultades o escuelas”. Sólo se expresa que, en este caso, “se requerirá la autorización del Poder Ejecutivo, mediante decreto que deberá dictar en un plazo no mayor de sesenta días, entendiéndose que la omisión de decidir en dicho plazo vale aceptación”.

Esta disposición legal prevé:

- i) Una solicitud de autorización expresa dirigida al Poder Ejecutivo, respecto de cada nueva facultad o escuela que se quiera establecer para cursar estudios de profesiones que requieran exequátur según la ley.
- ii) Una decisión expresa del Poder Ejecutivo respecto de cada facultad o escuela de esa clase, mediante decreto, en un plazo de sesenta días.
- iii) Que la omisión de decidir por el Poder Ejecutivo, en el plazo fijado, vale aceptación.

Creemos procedentes los siguientes comentarios. En primer lugar, parece exorbitante el significado que la ley atribuye a la omisión de decidir por el Poder Ejecutivo. Por otra parte, no tenemos conocimiento de ningún decreto que haya autorizado expresamente el establecimiento de facultades o escuelas de la clase señalada. No obstante, después de la ley núm. 236, en las instituciones anteriormente establecidas se ha abierto alguna facultad o escuela de esta clase, que hubiera requerido la autorización correspondiente. Asimismo, después de dicha ley se han reconocido universidades con facultades o escuelas de la misma clase, sin que tampoco en su reconocimiento se hayan enunciado expresamente tales facultades o escuelas para su autorización. A falta de los correspondientes decretos, de acuerdo con el artículo 3, esas facultades o escuelas sólo tendrían los derechos derivados de la ley 273, en virtud de solicitudes sobre las cuales no hubiera decidido el Poder judicial Ejecutivo en el plazo de sesenta días antes mencionado.

3. LA APLICACIÓN DEL SISTEMA

Una sola institución fue autorizada bajo el sistema original de la ley 273. En el decreto correspondiente se concedió a esa universidad la autorización de expedir títulos equivalentes a los de las instituciones oficiales o autónomas de igual categoría, así como la personalidad jurídica.

Bajo el sistema modificado por la ley núm. 236, han sido autorizadas otras instituciones. Como hemos dicho, en este sistema modificado, en principio y según la letra de la ley, se atribuye directamente la mencionada autorización a las insti-

tuciones universitarias creadas por la iniciativa privada, y la intervención del Poder Ejecutivo parece reducirse a dotar de personalidad jurídica a la institución.

Sin embargo, en seis casos se ha conferido expresamente dicha autorización y la personalidad jurídica,⁹ y en cinco casos se ha otorgado esa autorización y no se ha conferido la personalidad jurídica.¹⁰

En ninguno de los últimos once casos señalados se ha otorgado autorización expresa según el artículo 3 de la ley núm. 273, modificado por la ley núm. 236.

Sólo la consulta de los expedientes correspondientes podría ilustrar sobre los elementos tomados en consideración en los distintos casos y los medios utilizados para verificar el cumplimiento de requisitos.

C) Control del funcionamiento de las universidades privadas

El poder de vigilancia de las autoridades centrales sobre cualquier institución descentralizada se considera que siempre subsiste, porque es uno de los vínculos que si dejaran de existir "entonces no habría ya una organización descentralizada de la Administración, sino que existiría un Poder independiente o bien un Estado dentro del Estado". En concreto, en cuanto a la descentralización por colaboración, tal facultad de vigilancia constituye otro elemento fundamental en esa especie.

En cuanto a las medidas de control establecidas por nuestras leyes, nos hemos referido antes a ciertas disposiciones relativas a la gestión económica de las universidades, aplicables a la estatal y a las privadas. A continuación examinaremos ciertas reglas legales que conciernen exclusivamente a las universidades privadas.

Deseamos anotar que no nos referimos a la real aplicación de las medidas de control previstas en los distintos textos legales que hemos citado, porque carecemos de información adecuada al respecto.

1. FISCALIZACIÓN DEL MANTENIMIENTO DE LAS NORMAS QUE RIGEN LA AUTORIZACIÓN DE LAS UNIVERSIDADES

En el artículo 6 de la ley 273 se prevé que las universidades privadas pueden ser objeto de medidas de fiscalización por el Estado para comprobar el mantenimiento de las normas indicadas en el artículo 1 de dicha ley. Como hemos señalado, este último artículo, después de su reforma por la ley 236 de 1967, no contiene normas específicas y no sabemos que haya dado lugar al restablecimiento de ninguna regulación. Por consiguiente, estas medidas de fiscalización parece que actualmente carecen de objeto.

⁹ Ver decretos núm. 2985 de 1968, núm. 1205 de 1971, núm. 3673, 3784 y 3935 de 1973 y núm. 3432 de 1978.

¹⁰ Ver decreto núm. 415 de 1974 y núm. 3436, 3460 y 3487 de 1978.

2. FISCALIZACIÓN DEL RESPETO DEL PRINCIPIO DE APOLITICIDAD

En el mismo artículo 6 de la ley número 273, se señala que las universidades privadas pueden también ser objeto de medidas de fiscalización por el Estado para “fijar criterio acerca de las previsiones contenidas en el artículo anterior”, relativas al respeto del principio de apoliticidad. Para sancionar las violaciones de este principio, en el artículo 5 de la citada ley, se reserva al Poder Ejecutivo “disponer la suspensión temporal” del funcionamiento de las universidades, como “medida inicial”, y “la clausura, como medida final”, en vista de “comprobaciones que demuestren que la libertad de enseñanza ha sido desvirtuada hacia actuaciones no específicamente universitarias o educacionales sino predominantemente políticas y que como consecuencia de esto el orden público se halle gravemente afectado”.

3. REQUERIMIENTOS DE INFORMACIONES ANUALES

El artículo 7 de la ley 273 expresa que el Poder Ejecutivo “podrá requerir información anual acerca de los resultados docentes y de otra índole a las universidades privadas.

VI. PUNTOS DE REFLEXIÓN Y POSIBLES REFORMAS

Después de haber estudiado el régimen de las universidades dominicanas, deseamos contribuir con algunas ideas respecto de dicho régimen y sobre ciertas posibles reformas al mismo. Estos comentarios estarán orientados principalmente a la problemática actual planteada en relación con la proliferación de universidades. Ciertamente habrá otras muchas ideas y sugerencias que necesitan ser expresadas y ponderadas y que no se encuentran en el presente trabajo. Esperamos que pronto sean reunidas y analizadas, para los cambios necesarios en la legislación sobre la materia.

A) La libertad de enseñanza no impide la reglamentación del reconocimiento oficial de las universidades privadas

En nuestro país, en la reforma constitucional de 1879, se proclamó por primera vez la “libertad de enseñanza”. Pasamos a recoger el sentido atribuido por nuestra doctrina a esta libertad.

El profesor Troncoso de la Concha escribió: “Las palabras libertad de enseñanza sirven para expresar dos ideas: la eliminación del monopolio que durante mucho tiempo ejercieron el Estado o la Iglesia en el establecimiento de planteles de educación, y la del derecho, sin reserva, por parte del maestro, de enseñar lo

que tiene por verdadero... El único monopolio hoy existente en la generalidad de los Estados, en materia de enseñanza, es el que se refiere al conferimiento de grados y títulos. Entre nosotros esa autoridad se halla reservada a los planteles oficiales o a aquellos que han sido favorecidos por disposiciones excepcionales de la ley, como en una época el Colegio de San Luis Gonzaga, entonces y después el Seminario Conciliar de Santo Tomás de Aquino y en un tiempo el Colegio Preparatorio Santo Tomás”.

Por su parte, el Profesor Amiama, a mediados del presente siglo, expresó lo siguiente: “La Constitución... consagra la libertad de enseñanza, lo que significa que todo el mundo puede practicarla y que además todo el mundo puede enseñar las ciencias y las artes con el criterio metodológico que quiera elegir y con la creencia en las verdades que tenga a bien profesar. El goce de esta libertad ha sido uno de los más grandes bienes que ha tenido el pueblo dominicano desde que conquistó su independencia... La libertad de enseñanza no significa que los que la reciban, de parte de los particulares, tengan la misma calificación pública que los que la reciben del Estado. Sólo los títulos o certificados de capacidad que expiden los docentes o los centros educativos oficiales tienen validez para los casos en que una calificación de capacidad es exigida por la Constitución o las leyes”.

Las opiniones de los dos autores citados reflejan la situación anterior a la ley 273 de 1966. Tienen interés porque subrayan que la libertad de enseñanza no obliga al Estado a reconocer validez oficial a los títulos expedidos por cualquier institución particular. Este reconocimiento es posible. Ciertamente, no debe ser otorgado ni negado en forma arbitraria. No debe ser extendido sin ningún criterio. Debe ser objeto de regulaciones.

Para abundar más en el punto, queremos citar ahora la siguiente opinión sustentada por la doctrina francesa: “La obligación que se impone al Estado de organizar y de hacer funcionar servicios públicos de enseñanza no está provista de ningún monopolio. La enseñanza puede, pues, ser dada concurrentemente en establecimientos privados, sin perjuicio del derecho, más teórico que práctico por otra parte, que tiene el padre de familia para instruir por sí mismo a sus hijos. Pero la libertad de enseñanza no es absoluta. Conlleva limitaciones resultantes de disposiciones legislativas que varían según los grados del órdenes de enseñanza. Subsiste una limitación de grados. En efecto, es de principio que ciertos grados o diplomas, que son la sanción normal de los estudios en los diversos órdenes de enseñanza y a cuya posesión se atribuyen privilegios, en particular para el acceso a las funciones públicas o para el ejercicio de ciertas actividades profesionales, sólo pueden ser expedidos en nombre del Estado...”.

Esto último implica, en nuestro sistema jurídico, que dichos títulos sólo pueden ser expedidos por la universidad estatal o por las universidades privadas autorizadas por el Estado.

Ahora bien, como se declara en uno de los considerandos de la ley 273, la regulación de “las condiciones que justifiquen atribución de equivalencia oficial a los resultados académicos de las instituciones oficiales y privadas”, constituye el ejercicio de facultades privativas del Estado. Porque el Estado tiene el deber de fijar requisitos que hagan previsible que la formación académica a ofrecer por las instituciones reconocidas será útil y provechosa para la sociedad.

Después de estos razonamientos, queremos apuntar las posibles reformas de la ley 273 consistentes en:

1. Modificar la aparente afirmación irrestricta contenida en la parte capital del texto del artículo 1, según su modificación por la ley 2316, en el sentido de que cualquier institución privada podrá expedir títulos con valor oficial; y
2. Remediar la ausencia de criterios en cuanto al reconocimiento oficial de las instituciones privadas, debida a la limitación de las previsiones y a la inaplicación del párrafo del mismo artículo 1, y a la falta de señalamientos en cuanto a las restricciones apuntadas en el artículo 3.

B) Posibles medidas reguladoras del reconocimiento oficial de las universidades privadas

Como ya señalamos, en la exposición de motivos de la ley núm. 236 se expresó la necesidad de ceñir a las universidades privadas a “requisitos esenciales para su buen funcionamiento”. Estos requisitos no han sido establecidos y nos parece que debieran considerarse en los siguientes aspectos:

1. FIJACIÓN PREVIA DE CIERTAS CONDICIONES MÍNIMAS EN LA LEY

Éstas serían medidas tales como las apuntadas en la letra a) del último considerando del preámbulo de la ley 273 de 1966. Entre ellas podrían estar la fijación de los créditos mínimos para el otorgamiento de las distintas clases de títulos, las calificaciones exigibles al personal docente, las condiciones para la inscripción de los estudiantes, etcétera.

2. PRESENTACIÓN OBLIGATORIA DE PROYECTOS CONCRETOS POR LAS ENTIDADES SOLICITANTES

Estos proyectos deberían ser específicos por facultad o escuela, para gestionar el reconocimiento de cada una en particular, con la indicación de los planes de estudios de las carreras, los métodos a aplicar, los modelos que se han tenido en cuenta y las razones de las innovaciones, así como un inventario de los recursos humanos y materiales disponibles y previsibles, etcétera.

3. PONDERACIÓN DE LAS INSTITUCIONES EXISTENTES Y DE LAS NECESIDADES DEL PAÍS

No parece recomendable permitir una multiplicación desmedida de instituciones universitarias, con la consiguiente dispersión perjudicial de esfuerzos y un deterioro inevitable del rendimiento, que se producirían evidentemente, dadas nuestras limitaciones en cuanto a recursos humanos y materiales.

De ningún modo pensamos que son asimilables las instituciones académicas a las empresas industriales. Pero, no obstante las diferencias que existen entre ellas, consideramos que pueden recordarse útilmente, para elaborar reglas análogas, las clasificaciones establecidas por el Capítulo II de la Ley 299 de Incentivo y Protección Industrial, del 23 de abril de 1968, para el otorgamiento de beneficios y concesiones.

La categoría "A" se refiere a las empresas que manufacturan productos destinados a la exportación. La categoría "B" comprende las que se dedican a la manufactura de artículos que no se producen en el país a fin de reemplazar su importación para satisfacer la demanda del mercado dominicano. La categoría "C" incluye "toda nueva producción o expansiones de industrias existentes" que se dediquen a la manufactura de productos destinados al consumo doméstico, previa comprobación de que "la capacidad de planta instalada en el país o en proceso de instalación no puede cubrir la demanda interna".

Nuestra opinión personal es que no debieran tomarse en cuenta nuevas solicitudes orientadas a la formación de profesionales para la exportación, o sea, de estudiantes extranjeros que vengan exclusivamente para recibir una preparación académica y retornar a sus países de origen. Nuestros limitados recursos deben estar orientados primordialmente a la formación de los integrantes de nuestra sociedad.

En cambio, sí pudieran aprobarse las solicitudes orientadas a la creación de nuevas unidades académicas, para el ofrecimiento de carreras que no existan en el país, cuando las necesidades de éste lo demanden.

También las solicitudes respecto de facultades, escuelas y carreras que ya existan en el país, si las instituciones ya establecidas son insuficientes para atender las demandas de nuestra sociedad en cuanto a las profesiones correspondientes.

4. LA EVALUACIÓN DE CADA SOLICITUD POR UN ORGANISMO ESPECIALIZADO

A la luz de los elementos indicados y de otros similares, procedería el examen de cada solicitud de autorización por un organismo especializado. Se pueden fijar plazos para ese examen, pero es necesario, nos parece, eliminar cualquier mecanismo similar al establecido en la parte final del artículo 3 de la ley núm. 273, modificado por la ley núm. 236, según el cual una autorización puede provenir de la omisión de decidir en un plazo de sesenta días.

C) Necesidad de un control mínimo del funcionamiento académico de las universidades

Anteriormente examinamos la significación que se atribuye a la vigilancia del Estado respecto de los organismos descentralizados.

Se considera, en el caso de la descentralización por colaboración, que ese control implica “el poder de retirar la autorización, de vigilar la selección del personal y de comprobar de una manera continua el funcionamiento de la institución colaboradora”. Además, respecto de la posibilidad de revocar la autorización, se expresa que si en ciertos casos “la legislación... no consigna expresamente tal facultad, no por ello debe desconocerse, pues... constituye el mínimo de intervención que el Poder público debe ejercer, más abajo del cual no hay ya colaboración por descentralización, sino ruptura de la unidad del Estado”.

No puede tratarse en el caso de un control opresivo y contrario al clima de libertad indispensable para las instituciones académicas. En gran medida, consistiría en examinar el cumplimiento de los proyectos presentados por las instituciones y que merecieron ser aprobados.

Pero este control es absolutamente necesario. A falta del mismo, se corre el riesgo de un deterioro grave en la calidad académica de los egresados, con el correspondiente perjuicio para la sociedad.

Tal situación exigiría, en definitiva, un enjuiciamiento del producto académico. Esto podría situarse al nivel de la concesión del exequátur para el ejercicio de las profesiones, juzgándose así los defectos o los méritos de una preparación terminada formalmente en cuanto a los graduados universitarios. Personalmente, preferimos un control razonable sobre las instituciones académicas y su funcionamiento, por cuanto puede influir más directamente en la preparación adecuada de los futuros egresados.

D) La autorización y el control académico de las universidades debe atribuirse a un organismo que a su vez sea descentralizado

No parece conveniente que las decisiones, en este campo, sean tomadas por las autoridades centrales del Estado, en virtud del carácter técnico que tienen y porque deben ser sustraídas, lo más posible, a influencias, presiones e intereses de un tipo político.

Consideramos aconsejable un organismo colegiado y descentralizado sobre cuya integración sería necesario reflexionar cuidadosamente. Las universidades existentes y las asociaciones profesionales deberían tener participación. Podrían también formar parte otras personas, en vista de sus condiciones personales y académicas reconocidas, y que tuvieran cierta independencia respecto de las instituciones y asociaciones señaladas.

Tal organismo pudiera solicitar dictámenes y opiniones de otras entidades, en los casos específicos, antes de tomar sus decisiones.

E) Normas mínimas en cuanto a la organización jurídica de las universidades privadas

Actualmente hay una ausencia completa de normas sobre el particular, como ya hemos indicado.

A continuación enunciamos algunas pautas que nos parecen convenientes.

1. *LA UNIVERSIDAD DEBE ESTAR BASADA EN UNA ASOCIACIÓN*

No nos parece que debe concederse el reconocimiento a una o varias personas físicas actuando individualmente. Debe requerirse la existencia de una asociación que sea la base humana de la universidad.

2. *LA ASOCIACIÓN DEBE ESTAR CONSTITUIDA Y ORGANIZADA INSTITUCIONALMENTE*

Esto requiere la formulación de estatutos, el establecimiento de órganos de dirección y gestión, de funcionarios autorizados, etcétera.

Nos parece necesario que se defina e identifique claramente la entidad beneficiaria de la autorización para expedir títulos académicos con valor oficial. Esta autorización debe ser conferida *intuitu personae*, porque las condiciones de la institución solicitante y de sus miembros tienen que ser sopesadas, necesariamente, al decidirse su otorgamiento. Esta autorización debe ser intransferible y de ningún modo considerada patente comercial que pueda ser objeto de cesión entre particulares.

3. *LA FORMA INSTITUCIONAL DEBIERA BASARSE EN EL MODELO DE LAS ASOCIACIONES SIN FINES ESPECULATIVOS*

Antes hemos señalado que las universidades privadas, reconocidas en virtud de la descentralización por colaboración, constituyen establecimientos de utilidad pública. La naturaleza de éstos nos parece que excluye el propósito especulativo para asegurar la finalidad de servicio público. Por eso consideramos que la forma institucional de las asociaciones sin fines pecuniarios, o una similar, debiera establecerse como necesaria para la entidad constitutiva o sustentadora de la universidad privada.

El profesor Amiama ha identificado tales asociaciones sin fines pecuniarios con los establecimientos de utilidad pública. Se refiere a esas asociaciones como auxiliares de la Administración Pública, en cuanto contribuyen "a la cultura, a las artes...". Agrega: "Para destacar ese carácter, el Estado les confiere la personalidad jurídica y ejerce sobre ellas cierta vigilancia a fin de que se ajusten a los estatutos que las rigen, los cuales requieren las aprobación del Poder Ejecutivo. El régimen de esas Asociaciones es objeto de la Ley núm. 520 del año 1920... Jurídicamente se conocen con el nombre de 'Establecimientos de utilidad pública'".

Por otra parte, la doctrina francesa señala que las asociaciones con fines no lucrativos, organizadas por la ley francesa del 1 de julio de 1901, "constituyen actualmente el cuadro jurídico normal del establecimiento de utilidad pública".

Estimamos altamente conveniente que en las decisiones de las entidades dedicadas a la enseñanza superior, que deben estar guiadas sólo por las necesidades sociales y las exigencias académicas, no influya el propósito de lucro, y que

esto sea garantizado institucional mente. Esta condición es aún más imperativa para que esas entidades puedan recibir aportaciones del Estado, las cuales deben siempre revertir a propósitos de utilidad pública y de ningún modo recaer en patrimonios de particulares. Al efecto se podrían establecer ciertas reglas adicionales a las contenidas en la ley núm. 520 de 1920.

4. DOMINICANIDAD DEL NÚCLEO ORGANIZADOR

Consideramos que también es procedente el establecimiento de previsiones en este sentido, en cuanto a los integrantes del núcleo constitutivo de la universidad, que han de ser dominicanos y, sólo por excepción, extranjeros que estén efectivamente integrados a nuestra sociedad. No debe ser admisible que grupos desvinculados de nuestro medio social pretendan su instalación aquí con esos fines.

F) Criterios objetivos para la distribución de los subsidios estatales entre las universidades reconocidas

Un ideal primario de nuestra sociedad debe ser que la educación superior sea accesible a todos sus integrantes con vocación y cualidades, evitando que las circunstancias económicas personales lo impidan. Es necesario hacer todos los esfuerzos posibles para asegurar el derecho de aprender en todos los niveles.

Este derecho de aprender implica una libertad correlativa a la de enseñar. Opinamos que debiera ser factible, a cada estudiante, escoger libremente la institución que quiera para seguir sus estudios, dentro del pluralismo existente en nuestra sociedad, dándole una posibilidad real de opción.

Para esto se podría adoptar efectivamente, como un criterio fundamental, el financiamiento de la educación de los estudiantes, en las carreras que se consideren útiles para la sociedad, mediante ciertas reglas. Una de ellas podría ser que la distribución de los subsidios estatales destinados a las instituciones de educación superior, se haga en función de las cantidades de estudiantes inscritos en las mismas y de las necesidades económicas de cada uno de ellos. Al mismo tiempo, se establecerían las regulaciones necesarias en cuanto a las tarifas de las universidades que estuvieren en disposición de ajustarse al sistema para recibir dichos subsidios, así como para la determinación de las necesidades de los estudiantes. Todo lo anterior con el propósito de asegurar a cada cual el derecho a optar por la universidad que quiera, sin importar su situación económica.

Por supuesto, pensamos que sólo deberían tenerse en cuenta los estudiantes dominicanos y aquellos extranjeros que se puedan considerar realmente integrados a la sociedad nacional.

El sistema estaría fundado sobre las decisiones individuales de los estudiantes, quienes personalmente, según lo que consideraren mejor, escogerían la universidad en la cual quisieran seguir sus estudios. Por otra parte, cada universidad aplicaría sus propias normas de admisión, pero en el ingreso a cualquiera de ellas se evitaría la incidencia de las circunstancias económicas.

Éstos serían criterios objetivos y racionales para la distribución de los fondos públicos destinados a la educación superior. Se eliminarían tensiones, maniobras y discriminaciones. Resultaría posible a ciertas instituciones universitarias poder legalizar la reducción de las tarifas que actualmente están obligadas a mantener, por la desproporción que existe en la distribución de los subsidios estatales. Se contribuiría a hacer desaparecer cualquier matiz clasista en los centros de educación superior.

Por otra parte, se aseguraría más efectivamente la libertad académica de las universidades frente a los poderes públicos, pues este sistema reduciría las posibilidades de éstos para utilizar los subsidios estatales como medios de influencia y de presión sobre aquéllas.

G) Necesidad de reglamentación en cuanto a la reválida de títulos

Las últimas disposiciones legales sobre la materia son las contenidas en la ley núm. 5130 de 1959, en sus artículos 87 a 92.

Se ha establecido una práctica administrativa según la cual las universidades privadas reconocidas pueden proceder a la reválida de títulos.

Consideramos que todas las regulaciones sobre la materia deben ser objeto de estudio y actualización. Entre las medidas que nos parecen necesarias, se encuentra la regla de que sólo pueden decidir sobre la reválida aquellas instituciones que tengan la facultad o escuela que expida el título que se presente en cada caso.

H) Consideraciones finales

Es indispensable un esfuerzo positivo para encontrar reglas adecuadas en el área universitaria. Es posible tomar en cuenta otros modelos, pero debemos diseñar nuestro propio modelo, porque nuestras realidades, nuestras posibilidades y nuestras necesidades son muy diferentes a las de otros medios sociales. Además, estamos en un terreno en el cual no encontramos de antemano fórmulas únicas, claras y definidas, puesto que se inscribe en el ámbito de la descentralización administrativa.

Según Fraga, la descentralización administrativa constituye “más que una forma única de organización, una tendencia de alcances muy variables para conciliar dos situaciones contrarias, como son, por un lado, la centralización absorbente del Estado, y por el otro, la gestión independiente de los intereses colectivos por organizaciones particulares”.

Esperamos que nuestras modestas aportaciones sobre el tema resulten de alguna utilidad para la reforma de la legislación universitaria dominicana.

Lo último que queremos señalar, con énfasis, es que las reformas deben ser oportunas. Esto es: que deben producirse en el momento en que las exige el bien de la sociedad, sin dilaciones injustificables. Y nos parece que estamos en el tiempo preciso que reclama, con urgencia, la implantación de normas nuevas y eficaces para regular la educación superior en la República Dominicana.