Proyecto de Ley N° 4064/2022-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JAIME QUITO SARMIENTO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
26 ENE. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 9:20 am

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LAS GARANTÍAS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA RESPECTO A LA INVIOLABILIDAD DEL CAMPUS UNIVERSITARIO.

El Congresista de la República, **BERNARDO JAIME QUITO SARMIENTO,** integrante del Grupo Parlamentario **PERÚ LIBRE**, en uso de las facultades conferidas por el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y los artículos 22°, literal c), 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, formula la siguiente propuesta legislativa:

I. FÓRMULA LEGAL:

LEY QUE FORTALECE LAS GARANTÍAS DE LA AUTONOMÍA UNIVERSITARIA RESPECTO A LA INVIOLABILIDAD DEL CAMPUS UNIVERSITARIO

Artículo 1. Objeto
La presente Ley tiene por objeto fortalecer las garantías de la autonomía universitaria respecto a la inviolabilidad del recinto universitario por parte de la Policía Nacional.

Artículo 2. Modificación del numeral 10.3 del artículo 10 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria
Se modifica el numeral 10.3 del artículo 10 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, en los siguientes términos:

Firmado digitalmente por: [illegible] 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2023 [illegible]

Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO Silvana Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2023 20:57:47-0500

"Artículo 10. Garantías para el ejercicio de la autonomía u[illegible]itaria
El ejercicio de la autonomía en la educación universitaria se rige por las siguientes reglas:
(…)
10.3 La Policía Nacional y el Ministerio Público solo pueden ingresar al ***recinto*** universitario por mandato judicial o a petición del Rector, ***previo acuerdo del*** Consejo Universitario, ***órgano que establece los términos de la autorización. Excepcionalmente, solo en caso de que se produzca un delito flagrante o haya peligro inminente de su perpetración, el Rector puede autorizar el ingreso de la Policía Nacional con cargo a dar cuenta inmediata al Consejo Universitario. En ningún caso procede la autorización de ingreso de las fuerzas policiales cuando se trata del ejercicio de las libertades de expresión, reunión y manifestación de la comunidad universitaria.***

Firmado digitalmente por: QUISPE MAMANI Wilson Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2023 17:38:32-0500

Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2023 15:30:32-0500

Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2023 16:11:30-0500

Lima, enero de 2023

JAIME QUITO SARMIENTO
Congresista de la República

Firmado digitalmente por: TAIPE CORONADO Maria Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2023 18:15:41-0500

Firmado digitalmente por: PORTALATINO AVALOS Kelly Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2023 16:56:52-0500

Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 25/01/2023 19:10:51-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **27** de **enero** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **4064/2022-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **EDUCACIÓN, JUVENTUD Y DEPORTE.**

.....
JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

II. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

2.1. Autonomía universitaria

La universidad peruana tiene como fines constitucionales la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica, conforme al artículo 18 de la Constitución Política del Perú.

La concepción moderna y democrática de universidad tiene sus orígenes en el fecundo movimiento de reforma universitaria de inicios del siglo XX en América Latina. Así, el Manifiesto Liminar del movimiento reformista de Córdoba en 1918 proclamó un gobierno autónomo de la comunidad universitaria, el reconocimiento de la libertad de cátedra, la función social de la universidad y la oposición a toda forma de autoritarismo cognitivo y político de raigambre monárquica o feudal.

En nuestro país, el movimiento de reforma universitaria de 1919 en la Universidad San Marcos trazó como principales postulados la democratización de la enseñanza y de la docencia, la autonomía, la necesidad de la formación científica y cultural, así como la orientación nacional de los estudios universitarios, entre otras demandas. Señala al respecto, el historiador Jorge Basadre:

> Sus postulados principales afirmaron la necesidad de elevar el nivel de la docencia, de jubilar a los catedráticos ancianos, de poner límite al derecho de propiedad sobre las cátedras, que era ejercido sin consideración al transcurso del tiempo, y de atraer a los jóvenes hacia la ciencia y la cultura. Con este último propósito, los memoriales estudiantiles plantearon la creación de la cátedra libre y el establecimiento de concursos. Con menos intensidad se habló entonces de la enseñanza práctica, aplicada y técnica a través de laboratorios, museos, e instrumentales adecuados; de la orientación nacionalista de los estudios; de la supresión de las listas y premios; de la participación de graduados elegidos por los estudiantes en el Consejo Universitario y de la creación de seminarios y becas para alumnos pobres[1]

Asimismo, se sintetiza la definición de la universidad desde el punto de vista educativo como un centro dedicado a cuatro fines principales: la conservación y transmisión de la cultura; la preparación profesional; la formación de una conciencia social de los universitarios; y el fomento de la investigación[2].

Una de las condiciones fundamentales para el cumplimiento de los fines y funciones de la universidad es la autonomía universitaria. La Unión de Universidades de América Latina (UDUAL) la ha conceptualizado como el derecho de la universidad a establecer su propio régimen interno y a regular exclusivamente sobre él, asimismo, la autonomía "es el poder de la Universidad de organizarse de administrarse a sí misma (...) consustancial a su propia

---

[1] BASADRE GROHMANN, Jorge. La crisis permanente de la universidad peruana. Recuperado de http://www.unjbg.edu.pe/Publicaciones/estractos/BASADRE%20Y%20LA%20UNIVERSIDAD.pdf

[2] BASADRE GROHMANN, Jorge. La universidad y su misión de servir. Recuperado de http://www.unjbg.edu.pe/Publicaciones/estractos/BASADRE%20Y%20LA%20UNIVERSIDAD.pdf

existencia y no una merced que le sea otorgada -y debe ser asegurada- como una de las garantías constitucionales"[3].

Pero la autonomía de la universidad no significa aislamiento o desconexión absoluta de la universidad respecto de la sociedad o el Estado, en cuanto son actores involucrados en el cumplimiento de los fines de la universidad. Así, para Jorge Basadre el cumplimiento de las tareas universitarias debe integrar al "cuerpo docente o profesoral; el cuerpo discente o escolar; el cuerpo circunviviente, esto es la sociedad, y el cuerpo regente o el Estado"[4]. Mientras que para De Sousa Santos, un factor clave de esta interacción es la sostenibilidad financiera o presupuestal de la universidad pública como bien público; pues esta sostenibilidad (dependencia financiera) constituye una garantía fundamental de la autonomía científica y pedagógica de las universidades[5].

En el ámbito jurídico, el régimen universitario ha sido objeto de reconocimiento constitucional. El artículo 24 de la Constitución de 1867 reconoció el carácter libre de la enseñanza superior y de la fundación de universidades; el artículo 53 de la Constitución de 1920 estableció el deber del Estado de difundir la enseñanza superior; el artículo 80 de la Constitución de 1933 estableció el deber del Estado de garantizar la libertad de cátedra; el artículo 31 de la Constitución Política del Perú formuló los fines de la universidad (creación intelectual y artística, investigación y formación profesional y cultural) y su carácter autónomo en lo académico, normativo y administrativo dentro de la ley.

Actualmente el rango constitucional de la autonomía universitaria está reconocido por el párrafo final del artículo 18 de la Constitución vigente, que señala que "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". Por su parte, el Tribunal Constitucional (TC) ha establecido que la autonomía universitaria constituye una garantía institucional:

> (...) En efecto, la autonomía universitaria se encuentra configurada en nuestra Constitución como una garantía institucional destinada a proteger la autonomía normativa, de gobierno, académica, administrativa y económica de una determinada institución, la universidad, siempre y cuando se realice dentro del marco que la Constitución y la ley establecen (artículo 18°). La garantía institucional consiste en una fórmula constitucional destinada a asegurar una especial protección a una institución jurídica. A pesar de no tratarse de un derecho fundamental en sentido auténtico, obtiene una protección calificada y superior frente a la ley. La Constitución puede instituir una garantía institucional para que, de manera efectiva, el Estado concrete a través de la ley un mandato de defensa y resguardo. (Sentencia del TC 04232-2004-AA/TC, fundamento 24)

---

[3] UDUAL. *Acuerdos del Segundo Congreso Universitario y Primera Asamblea General de la Unión de Universidades Latinoamericanas.* 1954.

[4] Citado por: Comisión Nacional por la Segunda Reforma Universitaria. Diagnóstico de la Universidad Peruana: Razones para una nueva reforma universitaria. Recuperado de https://www4.congreso.gob.pe/congresista/2001/liberico/universidad-final.pdf

[5] DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *La Universidad en el siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad.* 2007. Recuperado de: https://www.boaventuradesousasantos.pt/media/universidad_siglo_xxi-.pdf

2.2. La inviolabilidad policial del campus universitario como garantía de la autonomía universitaria

Conforme al artículo 8 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, la autonomía universitaria tiene cinco dimensiones: autonomía normativa, autonomía de gobierno, autonomía académica, autonomía administrativa y autonomía económica.

Asimismo, conforme al numeral 10.3 del artículo 10, la Policía Nacional y el Ministerio Público solo pueden ingresar al campus universitario por mandato judicial o a petición del Rector, quien debe dar cuenta al Consejo Universitario o el que haga sus veces, siendo que por excepción no se requiera ninguna de estas dos garantías cuando se haya declarado de estado de emergencia o se produzca un delito flagrante o haya peligro inminente de su perpetración.

> "**Artículo 10. Garantías para el ejercicio de la autonomía universitaria**
> El ejercicio de la autonomía en la educación universitaria se rige por las siguientes reglas:
> (...)
> 10.3. La Policía Nacional y el Ministerio Público solo pueden ingresar al campus universitario por mandato judicial o a petición del Rector, debiendo este último dar cuenta al Consejo Universitario o el que haga sus veces, salvo cuando se haya declarado el estado de emergencia, se produzca un delito flagrante o haya peligro inminente de su perpetración. En estos casos, el accionar de la fuerza pública no compromete ni recorta la autonomía universitaria."

Consideramos que la garantía de inviolabilidad del campus universitario no está debidamente protegida por las razones que expones a continuación.

a) La vulneración de los principios de cogobierno y democracia institucional

No existe una razón suficiente para que se prive al órgano de gobierno universitario de la potestad de determinar la procedencia del ingreso de las fuerzas policiales al campus universitario, ni se determinan los límites de la potestad del Rector en la petición de dicha intervención, por lo cual se trasgrede el principio de democracia institucional establecido en el numeral 5.6 del artículo 5 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, así como el principio de co-gobierno interno de las universidades, entendido como gobierno democrático de la universidad.

b) La vulneración de los límites legales del poder público durante estados de emergencia

La norma autoriza la intervención policial al campus universitario, sin petición del Rector, cuando se haya declarado estado de emergencia. Sin embargo, si bien el numeral 1 del artículo 137 de la Constitución, establece la posibilidad de restringir o suspender derechos constitucionales relativos a la libertad, seguridad, inviolabilidad de domicilio, libertad de reunión y de tránsito; estando suspendidos o restringidos los derechos -coinciden en

señalar la Corte Interamericana de Derechos Humanos[6] y el Tribunal Constitucional[7]- "algunos de los límites legales de la actuación del poder público pueden ser distintos de los vigentes en condiciones normales, pero no deben considerarse inexistentes ni cabe, en consecuencia entender que el gobierno esté investido de poderes absolutos más allá de las condiciones en que tal legalidad excepcional está autorizada". En consecuencia, la declaratoria de estado de emergencia no podría conllevar de manera automática, sin previa determinación de cada caso, a la supresión de la garantía de inviolabilidad policial del campus universitario.

Aún más, el Tribunal Constitucional, establece que, en una lógica de convencionalización del Derecho, asumiendo la Opinión Consultiva OC-8/87 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, es "ilegal toda actuación de los poderes públicos que desborde aquellos límites que deben estar precisamente señalados en las disposiciones que decretan el estado de excepción, aun dentro de la situación de excepcionalidad jurídica vigente"[8].

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos de la ONU ha establecido que durante la suspensión de derechos en contextos de estados de emergencia los Estados partes del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos "deben justificar escrupulosamente no solo su decisión de proclamar el estado de excepción sino también las medidas concretas que adopten sobre la base de esa declaración"[9]

Por lo tanto, cuando el numeral 10.3 del artículo 10 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, suprime de forma absoluta y abstracta la garantía de inviolabilidad del campus universitario en casos de estado de emergencia, deviene en una disposición inconstitucional e inconvencional.

c) La práctica de criminalización de manifestaciones públicas de la comunidad universitaria

El marco jurídico-constitucional de reconocimiento de la libertad de expresión (artículo 2, numeral 4, de la Constitución), reunión y manifestación (artículo 2, numeral 12, de la Constitución), debe ser respetado al interior del claustro universitario, como expresión legítima de la comunidad universitaria. No obstante, de forma recurrente el uso de la fuerza policial en el campus universitario se ha convertido en un factor de vulneración de estos derechos, en circunstancias en que autoridades administrativas o policiales atribuyen a las manifestaciones públicas de la comunidad universitaria un supuesto contenido delictivo.

Esta práctica es contraria al deber del Estado de facilitar las reuniones, manifestaciones o protestas en el espacio y modo elegido por los ciudadanos, en este caso, los integrantes de la comunidad universitaria. Conforme lo ha establecido la Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

---

[6] Corte IDH. Opinión Consultiva OC-6/86 del 9 de mayo de 1986.
[7] Tribunal Constitucional. Sentencia 00002-2008-PI/TC, fundamento 26.
[8] Tribunal Constitucional. Sentencia 945/2020, fundamento 9.
[9] ONU. Comité de Derechos Humanos. *Observación general Nº 29. Estados de emergencia (artículo 4).* CCPR/C/21/Rev.1/Add.11. 31 de agosto de 2001.

> Las autoridades deben facilitar la celebración de reuniones, protestas sociales o manifestaciones públicas, garantizándose que puedan ser llevadas adelante, vistas y oídas por el público destinatario en el espacio elegido por los convocantes, para que llegue el mensaje que los organizadores y los participantes desean difundir. Por ello, como regla general el derecho de manifestarse y protestar incluye el derecho de elegir el tiempo, lugar y modo de hacerlo[10]

En esos casos, la referencia a la flagrancia delictiva como condición de supresión de la garantía de inviolabilidad del claustro universitario, supone una restricción indebida que, en términos del numeral 10.3 del artículo 10 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, no tiene un mecanismo de prevención que permita evitar abusos policiales.

Un caso emblemático de este tipo de abusos lo constituye la reciente intervención policial al campus de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos el pasado 21 de enero de 2023.

La Policía Nacional, sin participación del Ministerio Público -atendiendo a una petición genérica dispuesta por el Rectorado y alegando flagrancia del delito de usurpación, entre otros, debido a la permanencia de ciudadanos que se concentraban pacíficamente en el recinto universitario- realizó un operativo policial al interior del campus universitario causando destrozos a los bienes de la universidad y vulnerando la integridad y libertad de 193 personas (estudiantes y ciudadanos externos a la universidad).

No obstante, la misma autoridad universitaria denunció públicamente que la intervención policial se dio cometiendo abuso de autoridad hacia los estudiantes que fueron detenidos, y se intervino indebidamente la Residencia Universitaria, excediéndose de los términos de la petición de apoyo policial.

La presencia de ciudadanos externos a la comunidad universitaria en la concentración pública al interior del campus no implica la trasgresión de la tranquilidad pública, más aún si el propio estatuto universitario prevé la autonomía de la comunidad universitaria "para establecer relaciones de coordinación, solidaridad o interacción académica con entidades similares externas y organizaciones sociales, dando prioridad a sectores populares" (Estatuto UNMSM, artículo 7, literal f).

Este caso evidencia las deficientes garantías legales de la inviolabilidad policial del campus universitario, pues se concentra la potestad del pedido de intervención policial en una sola autoridad, sin participación del órgano ejecutivo de gobierno. Asimismo, habiéndose cometido abusos en la intervención, la Policía Nacional invocó el estado de emergencia y la flagrancia delictiva para justificar el despliegue represivo policial, sin ningún mecanismo de control sobre la idoneidad, necesidad y proporcionalidad de sus acciones.

---

[10] CIDH. Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Protesta y Derechos Humanos. *Estándares sobre los derechos involucrados en la protesta social y las obligaciones que deben guiar la respuesta estatal* (párr. 73). OEA/Ser.L/V/II CIDH/RELE/INF.22/19 Septiembre 2019.

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS
Universidad del Perú. Decana de América

"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

COMUNICADO

La Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), ante los hechos ocurridos el sábado 21 de enero del presente año del 2023 y la gran desinformación que circula en los medios de comunicación en general, aclara lo siguiente:

1. El viernes 20 de enero, un reducido grupo de estudiantes, en colaboración con algunos manifestantes, redujeron, violentamente, al personal de seguridad y tomaron todas las puertas; arrebatándoles los equipos de radio y ocasionando además daños en las cámaras de vigilancia, en consecuencia, se perdió la seguridad de la Ciudad Universitaria, poniendo en riesgo a todas las instalaciones y la integridad de los estudiantes de la Residencia. Ante ello, la Oficina de Asesoría Legal, a pedido de la Oficina de Seguridad, realizó la denuncia por agresiones.

2. En la denuncia, se solicitó, **ÚNICAMENTE**, la liberación de las puertas tomadas; sin embargo, el sábado 21 de enero, la Policía Nacional del Perú, en evidente uso de la fuerza, ingresó al campus universitario, sin presencia de la Defensoría del Pueblo ni del representante del Ministerio Público. Por lo tanto, denunciamos el abuso de autoridad hacia nuestros estudiantes intervenidos arbitrariamente.

3. Rechazamos la intervención de la DIRCOTE en la Residencia Universitaria, que tuvo como perjuicio el daño material de la infraestructura y el agravio físico y psicológico a la comunidad de residentes sanmarquinos.

2.3. Alcances de la propuesta

Por estos motivos, la presente iniciativa legislativa formula las siguientes modificaciones:

i) Se determina, como regla general, que el Consejo Universitario es el órgano de gobierno que tiene la potestad de autorizar la petición rectoral del ingreso de la Policía Nacional y el Ministerio Público al recinto universitario. De esta manera, dicha potestad no recaerá individualmente sobre el Rector.

ii) Se establece, como única excepción, el caso de flagrancia delictiva o peligro inminente, situación en la que la intervención policial debe contar con la autorización del Rector con cargo a dar cuenta inmediata al Consejo Universitario.

ii) Se prescribe que en ningún caso procede la autorización del ingreso de fuerzas policiales al recinto universitarios cuanto se trata del ejercicio de las libertades de expresión, reunión y manifestación de la comunidad universitaria.

iii) Se elimina la excepción que autoriza la intervención policial directa en casos de estado de emergencia, pues como se ha señalado, no puede establecerse una restricción absoluta, sin motivación concreta, a la inviolabilidad policial del recinto universitario.

iv) Se mantiene la posibilidad de autorización judicial como restricción legítima de la inviolabilidad del campus universitario.

II. EFECTO Y VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De convertirse en ley, la presente iniciativa modificará únicamente el numeral 10.3 del artículo 10 de la Ley N° 30220, Ley Universitaria, con la finalidad de fortalecer las garantías de la inviolabilidad del recinto universitario, en el marco del principio constitucional de autonomía universitaria, previsto en el artículo 18 de la Constitución Política del Perú.

Ley N° 30220, Ley Universitaria	Propuesta de modificación
"**Artículo 10. Garantías para el ejercicio de la autonomía universitaria** El ejercicio de la autonomía en la educación universitaria se rige por las siguientes reglas: (...) 10.3. La Policía Nacional y el Ministerio Público solo pueden ingresar al campus universitario por mandato judicial o a petición del Rector, debiendo este último dar cuenta al Consejo Universitario o el que haga sus veces, salvo cuando se haya declarado el estado de emergencia, se	"**Artículo 10. Garantías para el ejercicio de la autonomía universitaria** El ejercicio de la autonomía en la educación universitaria se rige por las siguientes reglas: (...) La Policía Nacional y el Ministerio Público solo pueden ingresar al ***recinto*** universitario por mandato judicial o a petición del Rector, ***previo acuerdo del*** Consejo Universitario, ***órgano que establece los términos de la autorización. Excepcionalmente, solo en***

produzca un delito flagrante o haya peligro inminente de su perpetración. En estos casos, el accionar de la fuerza pública no compromete ni recorta la autonomía universitaria."	***caso de que se produzca un delito flagrante o haya peligro inminente de su perpetración, el Rector puede autorizar el ingreso de la Policía Nacional con cargo a dar cuenta inmediata al Consejo Universitario. En ningún caso procede la autorización de ingreso de las fuerzas policiales cuando se trata del ejercicio de las libertades de expresión, reunión y manifestación de la comunidad universitaria."***

III. ANALISIS COSTO – BENEFICIO

El beneficiario principal de la presente iniciativa legislativa es la comunidad universitaria del país, pues al fortalecerse las garantías de inviolabilidad de los recintos universitarios podrán gozar de un adecuado desarrollo de las actividades de formación, investigación y extensión social; y resguardar sus derechos constitucionales a la libre expresión, reunión y manifestación.

Asimismo, en el marco del cogobierno universitario, se beneficia la democracia interna de las universidades, pues la potestad de autorización del ingreso del Ministerio Público y la Policía Nacional recaerá en el órgano colegiado de gobierno interno de la universidad y no en una sola persona. A su vez, esta disposición tiende a mejorar los mecanismos de transparencia rendición de cuentas en la gestión administrativa de las universidades.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL Y LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente iniciativa legislativa se vincula con la Política 1 del Acuerdo Nacional referida al fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho. Asimismo, se vincula con el tema 39 de la Agenda Legislativa 2022 – 2023 referida a modificaciones a la Ley Universitaria.