



Proyecto de Ley N° 10898/2024-CR

AMÉRICO GONZA CASTILLO

Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana.



LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 18 QUE PERMITE LA PARTICIPACIÓN DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO EN LA ELECCIÓN DE LAS AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

El Congresista de la República **AMÉRICO GONZA CASTILLO**, miembro del Grupo Parlamentario Perú Libre; en ejercicio del Derecho de Iniciativa Legislativa que le confiere el Artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 67°, 74°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República; presenta el siguiente Proyecto de Ley

El Congreso de la República
Ha dado la siguiente Ley:

FÓRMULA LEGAL

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 18 QUE PERMITE
LA PARTICIPACIÓN DEL PERSONAL ADMINISTRATIVO EN LA ELECCIÓN
DE LAS AUTORIDADES UNIVERSITARIAS.**

Artículo 1°. - Objeto de la Ley

La presente ley, tiene por objeto realizar la reforma constitucional del artículo 18 que permite la participación del personal administrativo en la elección de las autoridades universitarias

Artículo 2°. - Finalidad de la Ley

La presente Ley, tiene como finalidad conducir al sistema universitario a un sistema institucional más democrático, inclusivo y transparente y con la participación activa de todos los miembros de la comunidad universitaria.



AMÉRICO GONZA CASTILLO

Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana".

Artículo 3°. – Reforma del tercer párrafo del artículo 18° de la Constitución Política del Perú

Reforma el tercer párrafo del artículo 18° de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

"Artículo 18.- Educación universitaria

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

DISPOSICIONES MODIFICATORIAS

Primera. – Modificación del artículo 66 de la Ley Universitaria N° 30220.

Se modifica el artículo 66 de la Ley Universitaria 30220, conforme al siguiente texto:

"**Artículo 66.** Elección del Rector y Vicerrectores de universidades públicas El Rector y los Vicerrectores de las universidades públicas son elegidos por lista única para un periodo de cinco (5) años, por votación universal, personal, obligatoria, directa, secreta y ponderada por todos los docentes ordinarios, personal administrativo y estudiantes matriculados (...)"

DISPOSICIÓN MODIFICATORIA FINAL

Primera. – Los Ministerios e instituciones pertinentes adecuan sus normas reglamentarias y administrativas para dar cumplimiento a lo prescrito en la presente Ley.

Lima 14 de abril del año 2025

AMÉRICO GONZA CASTILLO
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Revisado por
M. Elizabeth

Isaac Hita
Alanoca

SEGUNDO T.
MONTALVO C.

Huancayo
AGUIA
GUTIERREZ

FLAVIO GONZA
VOCERO

Kelly Patafo

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA.

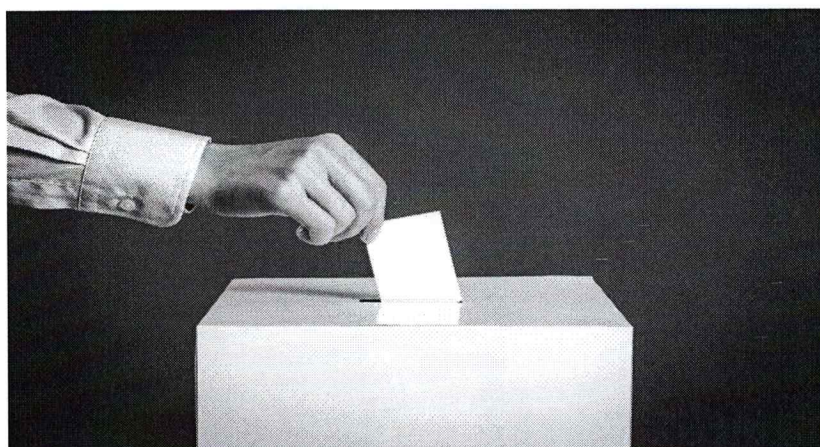
La presente ley tiene como objetivo que el personal administrativo tenga un papel más activo en la elección de autoridades universitarias, como parte de la comunidad universitaria y con pleno derecho a participar en la democracia universitaria.

Del análisis de la norma se puede evidenciar que a la fecha ninguna constitución política peruana ha reconocido formalmente a los trabajadores administrativos como un "estamento universitario". La Constitución de 1993, y las anteriores, sí reconocen la importancia de la carrera administrativa y los derechos de los servidores públicos, pero no los ubican dentro de una categoría específica como "estamento universitario".

El concepto de "estamento universitario" suele referirse a los grupos de personas dentro de una universidad que tienen una función específica y derechos reconocidos, como profesores, investigadores, estudiantes y, en algunos casos, personal administrativo. Sin embargo, en el contexto constitucional peruano, no existe una disposición que establezca a los trabajadores administrativos como un "estamento universitario".

1.1. Antecedentes

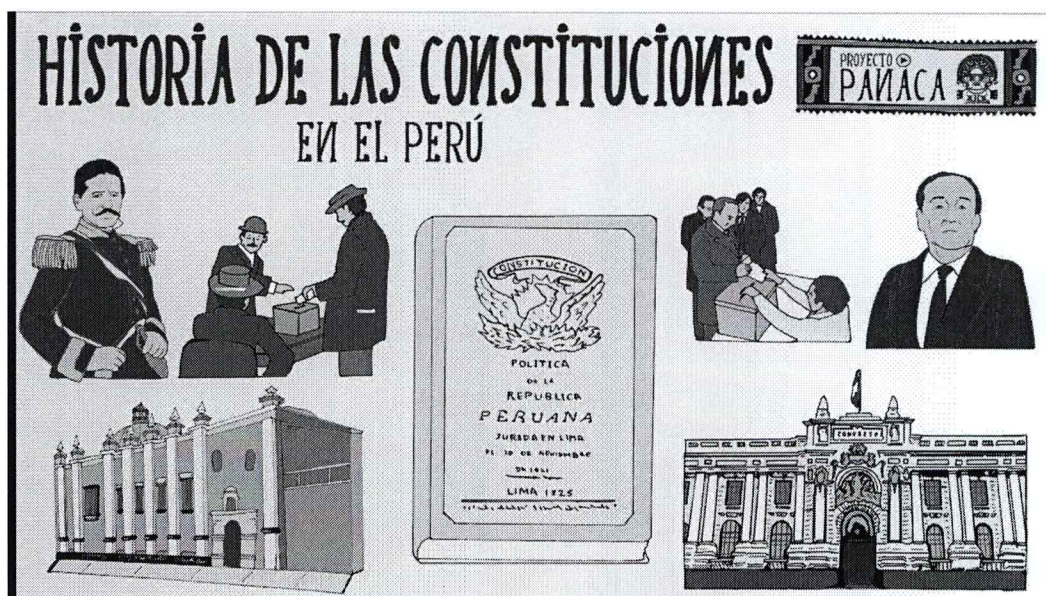
La Constitución de 1993 establece la carrera administrativa y los derechos de los servidores públicos, incluyendo los administrativos, pero no les otorga una categoría específica que les confiera una posición especial dentro del ámbito universitario, siendo así se vulnera uno de los derechos fundamentales como es el derecho al voto para elegir sus autoridades universitarias dentro del ámbito estatal.



La Constitución peruana no ha definido a los trabajadores administrativos como un estamento universitario, sin embargo, las leyes y reglamentos que regulan la

administración pública y la carrera administrativa sí reconocen los derechos y deberes de los trabajadores administrativos.

El tercer párrafo del artículo 18 de la Constitución Política del Perú tiene diferentes interpretaciones y ha sufrido cambios secuenciales históricos y complejos a lo largo del tiempo, así tenemos los siguientes antecedentes:



a) Constitución de 1933:

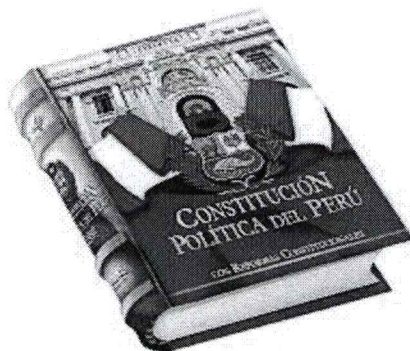
- La Constitución de 1933, en su artículo 17, no hacía mención específica a la autonomía universitaria.
- La autonomía universitaria se interpretaba en un contexto más general, ligado a la libertad académica y la libertad de cátedra.

b) Constitución de 1979:

- La Constitución de 1979, en su artículo 45, introdujo el concepto de "autonomía universitaria" de forma explícita.
- Se establece que las universidades públicas "se rigen por sus propias normas, en el marco de la ley".
- Esta Constitución no hacía referencia al personal administrativo como parte de la comunidad universitaria con derecho a elegir sus autoridades.

c) Constitución de 1993:

- La Constitución de 1993, la vigente hasta el día de hoy, mantuvo el artículo 45 de la Constitución de 1979, estableciendo la autonomía universitaria.



- En su artículo 18, se introduce el tercer párrafo, que establece que "las universidades públicas se rigen por sus propias normas, en el marco de la ley, y eligen sus autoridades de acuerdo con sus estatutos, que deben garantizar la participación democrática de la comunidad universitaria." La redacción de este párrafo fue objeto de debate, ya que no se especificó qué se entendía por "comunidad universitaria".

d) La Ley 30220, Ley Universitaria (2014):

- Esta Ley define a la "comunidad universitaria" como "el conjunto de docentes, estudiantes y personal administrativo".
- La Ley 30220, Ley Universitaria, en teoría, reconoce al personal administrativo como parte de la comunidad universitaria, pero la interpretación del tercer párrafo del artículo 18 ha sido restrictiva, y objeto de controversia, algunos consideran que el personal administrativo solo tiene derecho a elegir sus autoridades en las universidades privadas, y no en las públicas, siendo ello un reflejo de las complejas dinámicas entre la autonomía universitaria, la participación democrática y la inclusión social en el contexto peruano, además podemos indicar que la autonomía universitaria se ha ido consolidando en la Constitución Política del Perú, pero la participación del personal administrativo en la elección de autoridades no se ha especificado de forma clara.

Actualmente las universidades públicas se rigen por el amparo constitucional y la Ley Universitaria 30220, siendo que nuestro máximo ordenamiento jurídico se evidencia que en el párrafo 3) del artículo 18 establece: La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados. Participan en ella los representantes de los promotores, de acuerdo a ley y no se considera al personal administrativo como estamento universitario, por lo que la presente iniciativa legislativa pretende modificar el artículo antes indicado a efectos de poder incorporar a los trabajadores administrativos como estamento de la comunidad universitaria y puedan participar libremente de la elección de sus autoridades, evitando vulnerar su derecho a elegir, interpretándose muchas veces como un acto discriminatorio dentro de la comunidad universitaria.



De lo prescrito en el tercer párrafo del artículo 18 se evidencia que se restringe o limita al personal administrativo de las universidades públicas, el ejercicio de su derecho constitucional a elegir libremente a sus autoridades, considerando que los derechos humanos son derechos cuyo respeto, protección y promoción son indispensables para que cada ser humano, individualmente o en comunidad pueda desarrollar su proyecto de vida sin restricciones y sin distinción tal como se establece la Constitución Política vigente, la misma que en su Artículo 2, referido a los Derechos fundamentales de la persona en su numeral 2) precisa que toda persona tiene derecho: A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole, norma concordante con los tratados internacionales sobre la materia.

El ejercicio del derecho al sufragio es el pilar fundamental de la democracia, tal como lo prescribe la Constitución Política del Perú en su Artículo 31, referido a la participación ciudadana en asuntos públicos al fundamentar que:

"Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. (...)

Es nulo y punible todo acto que prohíba o limite al ciudadano el ejercicio de sus derechos.

En consecuencia, su uso en forma directa es muestra del respeto a la dignidad de la persona humana y su libertad irrestricta para que pueda elegir a quién lo representará en la vida política de la universidad nacional. De no existir este derecho el trabajador administrativo se vería privado de optar por una de las opciones de gobierno o de representantes al gobierno universitario que le ofrece un proceso electoral general. Es decir, si el mismo gobierno no garantiza dicha opción, se desconocería así mismo como un gobierno democrático, representativo y universal.

1.2. Marco normativo

1.2.1. Internacional

Entre los instrumentos jurídicos internacionales tenemos:

1.2.1.1. Declaración Universal de los Derechos Humanos (DUDH)

a. Artículo 2: Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o



cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente, como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía.

b. Artículo 7: Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación.

c. Artículo 21.3: "La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones periódicas y auténticas, realizadas por sufragio universal e igualitario, y por voto secreto u otro procedimiento que asegure la libertad del voto".

d. Artículo 29: 1) Toda persona tiene deberes respecto a la comunidad, puesto que sólo en ella puede desarrollar libre y plenamente su personalidad. 2) En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto de los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática.

e. Artículo 30: " Nada en esta declaración podrá interpretarse en el sentido de que confiere derecho alguno al Estado, a un grupo o a una persona, para emprender y desarrollar actividades o realizar actos tendientes a la supresión de cualquiera de los derechos y libertades proclamados en esta declaración".

1.2.1.2. Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos (PIDCP)

a. Artículo 2º.1: *Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio, y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.*

b. Artículo 3º: Los Estados parte en el presente Pacto se comprometen a garantizar a hombres y mujeres la igualdad en el goce de todos los derechos civiles y políticos enunciados en el presente Pacto.

c. Artículo 25.b): Este artículo reconoce el derecho a votar y ser elegido en elecciones periódicas auténticas, celebradas por sufragio universal e igualitario y por voto secreto, que garanticen la libre expresión de la voluntad de los electores.

d. Artículo 26º: Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda



discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

1.2.1.3. La Convención Americana Sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica).

a) **Artículo 23. Derechos Políticos, numeral 1):** Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: **a)** De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; **b)** De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y **c)** De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

1.2.2. Nacional

Entre los instrumentos jurídicos nacionales tenemos:

1.2.2.1. Constitución Política del Perú.

a) **Artículo 1º,** establece que: "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado".

b) **Artículo 2º,** el numeral 17, establece: Que toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum

c) **Artículos 31º,** prescribe: Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica.

d) **Artículo 35º,** establece: Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley (...)

1.2.2.2. Ley Orgánica de Elecciones N° 26859

a) **Artículo 10º,** establece los casos en que se suspende el ejercicio de la ciudadanía, es decir el derecho de elegir y ser elegido, entre los que no se encuentra el ser personal administrativo de las universidades públicas y expresamente precisa:

b) **Artículo 10°.** - El ejercicio de la ciudadanía y por ende el derecho a elegir y ser elegido se suspenden en los casos siguientes:

- Por resolución judicial de interdicción;
- Por sentencia con pena privativa de la libertad;
- Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos

1.3. Alcance del proyecto de ley

La iniciativa legislativa que propone la modificación del artículo 18 de la Constitución Política del Perú para permitir la participación del personal administrativo en la elección de las autoridades universitarias públicas, tiene diversas interpretaciones que por muchos años ha sido un tema muy controversial por la limitación de su derecho constitucional a elegir sus autoridades universitarias, siendo así precisamos los aspectos y efectos más relevantes de la presente ley de reforma constitucional:

1.3.1. Ampliar la Participación Democrática

El alcance más significativo de la presente reforma es ampliar la participación democrática al personal administrativo dentro de las universidades públicas, para tener derecho a elegir, tener voz y voto en la elección de autoridades, como rectores y decanos, porque en la actualidad este derecho solamente considera a los estudiantes y docentes. Con esta reforma, se busca incluir al personal administrativo en estos procesos, reconociendo su rol esencial en la funcionalidad e institucionalización de las universidades.

1.3.2. Reconocimiento del Rol del Personal Administrativo

La presente reforma constitucional conduce a un justo reconocimiento del valor del personal administrativo dentro de la gestión universitaria. Este sector de la comunidad universitaria siempre ha sido considerado como una parte secundaria en la toma de decisiones de gestión institucional, con este cambio se busca un enfoque más democrático e integral que implique la participación de todos los actores dentro de la comunidad universidad.

1.3.3. Fortalecimiento de la Gobernanza Universitaria

Incluir al personal administrativo como estamento universitario en la elección de autoridades universitarias contribuirá a un gobierno democrático y representativo, permitiendo que las decisiones del gobierno universitario sean más inclusivas, considerando las perspectivas y necesidades de todos los estamentos dentro de la universidad.

1.3.4. Cambios en las dinámicas de poder

La estructura del sistema electoral universitario podría alterar los planes estratégicos institucionales y de gestión, así como los planes operativos que ofrezcan las futuras autoridades para alcanzar el poder dentro de las universidades. Si el personal administrativo representa una proporción significativa de los votos, podría generar un balance de poder distinto al de las elecciones tradicionales.

1.3.5. *Respecto a la Autonomía Universitaria*

Esta reforma podría repercutir en la autonomía universitaria, al abrir espacio a la participación de actores fuera del ámbito académico tradicional. Si bien la reforma busca fortalecer la inclusión y participación de los trabajadores administrativos en la elección de sus autoridades universitarias, algunos podrían argumentar que con la reforma constitucional se violenta el artículo 18 de la Constitución Política del Estado, la misma que en su párrafo cuarto prescribe la autonomía universitaria.

1.3.6. *Oposiciones Institucionales y Sociales*

Esta iniciativa de ley traerá con sí varias reacciones al interno de las universidades y la sociedad. Tanto docentes como estudiantes podrían tener opiniones y discrepancias fraccionadas algunos apoyando la inclusión del personal administrativo como estamento universitario y dar pase a una universidad auténticamente democrática, mientras que otros sectores pueden observar esta medida como una alteración de la Constitución Política, a la Ley Universitaria, a las costumbres electorales en las universidades públicas o una forma de politizarlas.

1.3.7. *Normas y Procedimientos Específicos*

Con la presente reforma constitucional se fundaría las bases para que el Congreso de la República elabore las normas procedimentales específicas para su implementación correspondiente. Así mismo se debe incluir la creación de un sistema electoral democrático para garantizar la representación equitativa de cada sector (estudiantes, docentes y administrativos) en las elecciones de autoridades.

II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene amparo constitucional específicamente en el Artículo 1º que establece que: "La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado", norma concordante con los artículos 2º, el numeral 17, establece: Que toda persona tiene derecho a participar, en forma individual o asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la Nación. Los ciudadanos tienen, conforme a ley, los derechos de elección, de remoción o revocación de autoridades, de iniciativa legislativa y de referéndum, así mismos el artículo 31º de la norma antes acotada, prescribe: Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el



derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica, normas análogas con el artículo 35º, que señala: Los ciudadanos pueden ejercer sus derechos individualmente o a través de organizaciones políticas como partidos, movimientos o alianzas, conforme a ley, sumándose a fortalecer estos derechos la Ley Orgánica de Elecciones N.º 26859, en su artículo 10º, precisa los casos en que se suspende el ejercicio de la ciudadanía, es decir el derecho de elegir y ser elegido, entre los que no se encuentra el ser personal administrativo de las universidades públicas, por lo antes fundamentado podemos afirmar que el efecto jurídico de la presente ley, no contraviene a nuestro máximo ordenamiento jurídico vigente, por el contrario contribuye a fortalecer la democracia universitaria sin discriminación.

III. ANÁLISIS DEL COSTO - BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa pretende resolver un problema interpretado muchas veces como discriminatorio a tenor de que los trabajadores administrativos de las universidades públicas no son considerados como estamento para poder elegir sus autoridades universitarias y tengan derecho a voz y voto, sin embargo el espíritu de la presente iniciativa legislativa resulta favorable por cuanto no genera costo alguno al erario nacional, ya que tan solo genera el derecho del personal administrativo de las universidades a elegir a sus autoridades, beneficiando aproximadamente a más de 14,500 trabajadores administrativos de las universidades públicas, apoyando de esta manera al fortalecimiento de la democracia como forma de gobierno instaurada en nuestro país, tal como lo prescribe la Constitución Política del Estado, en su Título II que refiere al Estado y la Nación, Capítulo I, que establece el Estado, la Nación y el Territorio y específicamente en su artículo 43 referido al Estado democrático de derecho. Forma de Gobierno, precisa:

- La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana.
- El Estado es uno e indivisible.
- Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa de Reforma Constitucional se vincula con los ejes y políticas del Acuerdo Nacional de la siguiente manera:

4.1. Vinculación con el Eje 1: Democracia y Estado de Derecho

4.1.1. *Política 2: Fortalecimiento de la participación ciudadana.*

El proyecto promueve la participación activa del personal administrativo en la elección de autoridades universitarias, ampliando la base democrática de las instituciones educativas. Esto se alinea con el objetivo de consolidar un sistema político inclusivo y representativo.

4.1.2. *Política 4: Consolidación del Estado de Derecho.*

Al modificar el artículo 18 de la Constitución, el proyecto busca garantizar el derecho al voto del personal administrativo, eliminando una restricción considerada discriminatoria y ajustando el marco legal a estándares internacionales de derechos humanos.

4.2. Relación con el Eje 2: Equidad y Justicia Social

4.2.1. *Política 12: Erradicación de la discriminación.*

La iniciativa legisla contra la exclusión del personal administrativo en procesos electorales universitarios, asegurando igualdad de condiciones frente a docentes y estudiantes. Esto coincide con el principio de no discriminación establecido en el Artículo 2 de la Constitución y tratados internacionales ratificados por Perú.

4.2.2. *Política 15: Promoción de derechos laborales.*

Reconoce al personal administrativo como parte integral de la comunidad universitaria, otorgándoles derechos políticos dentro de su ámbito laboral, lo que refuerza su estatus y participación en la gestión institucional.

4.3. Conexión con el Eje 4: Estado Eficiente, Transparente y Descentralizado

4.3.1. *Política 40: Modernización de la administración pública.*

La reforma impulsa una gestión universitaria más transparente al incluir a todos los estamentos en la elección de autoridades, lo que reduce riesgos de clientelismo y favorece mecanismos de rendición de cuentas.

4.3.2. *Política 41: Lucha contra la corrupción.*

Al democratizar la elección de autoridades, el proyecto fortalece la legitimidad de los cargos directivos y facilita el control social interno, objetivo clave para prevenir prácticas corruptas

V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA

La presente ley se enmarca en la Agenda Legislativa para el periodo anual de sesiones 2024 – 2025, aprobada mediante Resolución Legislativa del Congreso de la Republica N° 006-2024-2025-CR, específicamente en el objetivo I, que refiere aspectos referidos a la Democracia y Estado de Derecho, dentro de las políticas del Estado el numeral 1), prescribe los contenidos referidos al fortalecimiento del Régimen Democrático y Estado de Derecho y dentro de los temas o proyectos de ley se consigna el numeral 4 que prescribe las Reformas Constitucionales.