Proyecto de Ley N° 5958/2023-CR

PAUL SILVIO GUTIERREZ TICONA
CONGRESISTA DE LA REPUBLICA

CONGRESO de la REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la paz y el desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
19 SEP. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 2:08pm

SUMILLA: LEY QUE MODIFICA LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA Y FINAL DE LA LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA.

Los Congresistas de la República que suscriben a iniciativa del congresista **Paul Silvio Gutiérrez Ticona**, miembro del grupo parlamentario "Bloque Magisterial de Concertación Nacional", en estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y de conformidad con lo establecido en el literal c) del artículo 22° y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA TERCERA DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA Y FINAL DE LA LEY 30220, LEY UNIVERSITARIA

Articulo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto garantizar la progresividad de los derechos laborales de los docentes de educación universitaria disponiendo su modificatoria a la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220, Ley Universitaria, solo en lo referido al Plazo de adecuación de docentes de la universidad pública y privada, con la finalidad de conservar la categoría de los docentes universitarios que obtuvieron la calidad de derechos adquiridos antes de su vigencia.

Articulo 2.- Modificación de la tercera disposición complementaria transitoria de la ley 30220, Ley Universitaria.
Se modifica la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220, Ley Universitaria, el mismo queda redactado con el siguiente texto:

> ***"TERCERA. Adecuación de docentes de la universidad pública y privada***
> *Excepcionalmente los docentes ordinarios con título profesional provenientes de la Ley 23733, que se encuentran en la categoría de principal, asociado o auxiliar, que a la vigencia la presente ley no hayan cumplido con lo dispuesto en el numeral 4.1, de la Ley 31364, conservan su categoría obtenida antes de la vigencia de la presente ley, la misma que será de alcance hasta la fecha de su cese o término de vínculo laboral, no siendo aplicable la presente disposición si el docente a petición de parte solicita su admisión y promoción de la carrera docente en los alcances de la Ley 30220.*
>
> *La adecuación a los requisitos establecidos en la presente ley es de obligatorio cumplimiento para los docentes cuya admisión y promoción de la carrera docente se realicen a partir de la fecha de su entrada en vigencia.*

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

PRIMERA.- Vigencia de la Norma

La presente Ley, entra en vigencia a partir del día siguiente de la publicación en el Diario Oficial El Peruano.

Lima, 18 de Setiembre de 2023

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VASQUEZ VELA Lucinda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/09/2023 12:41:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TACURI VALDIVIA German Adolfo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/09/2023 11:10:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUTIERREZ TICONA Paul Silvio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/09/2023 18:24:23-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: TELLO MONTES Nivardo Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/09/2023 11:49:11-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/09/2023 10:15:05-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUIROZ BARBOZA Segundo Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/09/2023 10:42:34-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MEDINA HERMOSILLA Elizabeth Sara FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/09/2023 10:15:17-0500

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I.- INTRODUCCIÓN Y MARCO NORMATIVO

Esta propuesta legislativa surge como respuesta a las deficiencias evidentes en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley Universitaria 30220, que se busca modificar. Estas deficiencias se originan en la falta de un análisis adecuado de la realidad de la enseñanza en el sistema universitario peruano. Esto abarca aspectos como la cantidad de docentes que no cuentan con los títulos académicos requeridos en sus campos de especialización, la carga de trabajo académico que enfrentan, su nivel de dedicación y las limitaciones económicas de las universidades públicas para brindar apoyo a la formación y especialización de los docentes, es así que la presente iniciativa legislativa es actualización del Proyecto de Ley 07557/2020-CR([1]), a fin que sea debatida en la presente legislatura.

En este contexto, Ley Universitaria 30220, en donde ha señalado, el plazo de cinco años establecido en la mencionada disposición complementaria de la Ley Universitaria para que los docentes se adapten a los nuevos requisitos se considera completamente insuficiente. De hecho, se llega a la conclusión de que este plazo es tan inadecuado que viola los principios fundamentales de razonabilidad y proporcionalidad consagrados en la Constitución, y, por tanto, hacer cumplir esta norma legal se vuelve una tarea materialmente imposible.

Además, es importante señalar que la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30220 no es en sí misma una norma autoaplicativa. Requiere la promulgación de otras regulaciones y la implementación de mecanismos adicionales para su correcta aplicación. Sin embargo, a pesar de que han transcurrido más de cinco años desde la entrada en vigencia de esta ley en julio de 2014, muchas universidades, incluida la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga (UNSCH) y otros, debido a la falta de recursos, no han emitido ninguna normativa administrativa, como reglamentos o directivas, para establecer programas de mejora académica destinados a permitir que los docentes ordinarios obtengan los títulos de Maestro y Doctor en sus respectivas especialidades, como exige la normativa.

Además de esto, durante estos cinco años de vigencia de la Ley Universitaria, no se ha cumplido con lo establecido en el numeral 88.6 del artículo 88 de dicha ley, que garantiza *el derecho de los docentes a recibir apoyo del Estado para acceder a programas de especialización o posgrado especializados*.

Tampoco se ha cumplido con lo dispuesto en los estatutos de las universidades públicas, como se puede observar en el artículo 58, numeral 8) del Estatuto Universitario de la UNSCH, que establece el derecho de los docentes a tomar licencias con goce de sueldo para capacitación o perfeccionamiento en sus campos de especialización, con la provisión de profesores contratados para cubrir sus ausencias.

[1] Véase: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL07557-20210421.pdf

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

La Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30220 estipula un plazo para que los docentes de universidades públicas y privadas se ajusten a los requisitos establecidos por esta ley. En caso de no cumplir con los requisitos al entrar en vigor la ley, se les otorga un período de hasta cinco años para realizar las adecuaciones necesarias. De lo contrario, se les asignará la categoría correspondiente o se dará por concluido su vínculo contractual, según corresponda.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia relacionada con los Expedientes 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI/TC, interpretó que el plazo de cinco años establecido en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30220 debe contarse a partir de la fecha de publicación de la sentencia en el Diario Oficial El Peruano. Esto determinó que el plazo venciera en noviembre de 2020.

Sin embargo, debido a la situación de emergencia sanitaria a nivel nacional, se emitió el Decreto Legislativo 1496 para extender el plazo de regularización del estatus académico de Magister o Doctor hasta el 30 de noviembre de 2021. Posteriormente, el Congreso de la República amplió nuevamente el plazo a través de la Ley 31364. Esta ampliación se aplicó a los docentes de universidades públicas y privadas que estaban cursando programas de Maestría o Doctorado sin haber obtenido el grado o con el grado académico en proceso de registro ante la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU). El nuevo plazo se extendió hasta el 30 de diciembre de 2023, permitiendo que aquellos que estaban en proceso de obtener sus respectivos grados académicos completaran sus estudios.

Estas medidas reflejan la preocupación por garantizar que los docentes tengan un tiempo razonable para cumplir con los requisitos académicos y de formación establecidos por la Ley 30220, considerando las circunstancias excepcionales provocadas por la pandemia de COVID-19.
La Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30220, conocida como la Ley Universitaria, presenta deficiencias significativas en la protección de los derechos fundamentales de los docentes universitarios y no se ajusta adecuadamente a la realidad de la docencia en el sistema universitario peruano. A pesar de que se han otorgado dos extensiones de tiempo para cumplir con los requisitos establecidos por la ley, muchos docentes aún no han logrado obtener el grado académico necesario. Este retraso se puede atribuir a varias razones:

1. La exigencia de nuevos requisitos afecta a docentes con una amplia experiencia en la enseñanza, algunos con más de 30 o 40 años de ejercicio profesional. La carrera docente universitaria es un proceso largo y continuo que busca reconocer la experiencia, habilidades y conocimientos adquiridos por estos profesionales a lo largo de los años. Imponer requisitos adicionales puede ser injusto para quienes han dedicado tanto tiempo a la docencia.

2. El artículo 23 de la Constitución Política prohíbe la rebaja de los derechos de los trabajadores y la dignidad del trabajador. En este contexto, los docentes que han

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

alcanzado una categoría en su carrera docente están amparados por la Constitución y los Convenios Internacionales suscritos por el Estado peruano. Esto implica que existe una garantía constitucional y legal de mantener la categoría que obtuvieron en su trayectoria laboral antes de la entrada en vigencia de la Ley 30220. Cualquier reducción o menoscabo de esta categoría sería considerado inconstitucional e ilegal.

3. Los plazos establecidos en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30220 para la adaptación de los docentes a los nuevos requisitos, incluyendo las dos extensiones otorgadas, se consideran insuficientes. Además, estos plazos parecen ser desproporcionados y poco razonables, lo que hace que el cumplimiento de la norma sea materialmente imposible en muchos casos.

Es importante señalar que la Tercera Disposición Complementaria Transitoria no es una norma autoaplicativa, sino que requiere de normas reglamentarias y mecanismos adicionales para su correcta implementación. A pesar de que han transcurrido casi nueve años desde su publicación en el Diario Oficial El Peruano el 9 de julio de 2014, muchas universidades del país, como la Universidad Nacional Agraria La Molina y la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, no han emitido normas administrativas o directivas debido a la falta de recursos presupuestarios. Esto ha obstaculizado la implementación efectiva de un programa de perfeccionamiento para los docentes ordinarios con el objetivo de obtener los grados académicos de Maestro o Doctor en sus respectivas especialidades y, en última instancia, el cumplimiento de la norma que se pretende modificar.

Durante los aproximadamente nueve años de vigencia de la Ley 30220, también conocida como la Ley Universitaria, el Estado peruano no ha cumplido con lo establecido en el numeral 88.6 del artículo 88° de dicha norma. Este numeral estipula que los docentes universitarios tienen el derecho de "recibir facilidades de los organismos del Estado para acceder a estudios de especialización o posgrado acreditados". Sin embargo, este derecho no se ha materializado en la práctica debido a la falta de recursos presupuestarios que impide a las universidades contratar docentes sustitutos mientras los profesores realizan estudios de especialización en otras instituciones, ya sea en el país o en el extranjero.

El Tribunal Constitucional, en su Fundamento 328 de la sentencia emitida en los Expedientes 0014-2014-PI/TC, 0016-2014-PI/TC, 0019-2014-PI/TC y 0007-2015-PI/TC, ha señalado *que el plazo para que los docentes se adecúen a los nuevos requisitos no está constitucionalmente establecido ni prohibido*. En consecuencia, este plazo se encuentra dentro del ámbito de discrecionalidad del legislador, siempre y cuando sea proporcionado y materialmente posible. Sin embargo, la realidad ha demostrado que este plazo no es proporcional ni materialmente posible, dado que el Estado no ha asignado recursos presupuestarios desde 2015 hasta el Año Fiscal 2023 para que las universidades puedan programar los estudios de Maestría o Doctorado en las especialidades requeridas.

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

Es fundamental tener en cuenta que, en muchas universidades públicas ubicadas en zonas remotas del país, después de obtener el grado de Maestro en dos años en la ciudad de Lima o en el extranjero, los docentes deben regresar a sus instituciones para prestar servicios durante tres veces el período de duración de sus estudios antes de poder solicitar una licencia para obtener el grado de Doctor en sus respectivas especialidades durante tres años adicionales.

Es importante resaltar que el artículo 103 de la Constitución Política establece que las leyes especiales pueden expedirse cuando lo exige la naturaleza de las cosas, pero no debido a diferencias entre las personas. Asimismo, establece que la ley no puede tener efectos retroactivos, excepto en materia penal cuando favorece al reo, y que una ley puede ser derogada solo por otra ley o declarada inconstitucional por sentencia. Por lo tanto, la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30220 debe ser considerada desproporcionada, irracional y abusiva, ya que afecta los derechos adquiridos de los docentes universitarios antes de la entrada en vigencia de la ley. Esto ha llevado a situaciones inverosímiles, incluyendo la obtención de grados académicos de manera fraudulenta y el crecimiento desmedido de negocios lucrativos que parecen estar más enfocados en facilitar la obtención de grados de Maestría y Doctorado que en promover la calidad de la formación académica y científica de los futuros profesionales, quienes en última instancia resultan perjudicados.

- **ANÁLISIS DEL MARCO NORMATIVO**
  - Constitución Política del Perú de 1993.
  - Ley 30220, Ley Universitaria.
  - Decreto Legislativo 1496, Disposiciones en materia de educación superior universitaria en el marco del estado de emergencia sanitaria a nivel nacional.
  - Decreto Supremo 004-2019-JUS, Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

II.- FUNDAMENTACIÓN

El proyecto de ley que se presenta, tiene como objetivo garantizar la progresividad de los derechos laborales de los docentes de educación universitaria disponiendo su modificatoria a la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220, Ley Universitaria, solo en lo referido al Plazo de adecuación de docentes de la universidad pública y privada, con la finalidad de conservar la categoría de los docentes universitarios que obtuvieron la calidad de derechos adquiridos antes de su vigencia.

Conforme se ha venido sosteniendo, desde una interpretación literal de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley N°30220, se observa que no se trata de una norma autoaplicativa, ya que requiere la implementación de regulaciones adicionales y otros mecanismos para su ejecución adecuada. Sin embargo, a pesar de que han transcurrido más de cinco años desde la promulgación de esta ley en 2014, muchas universidades, incluyendo la Universidad Nacional de San Cristóbal de Huamanga, no han establecido ninguna regulación administrativa (como reglamentos o directrices) para llevar a cabo programas de formación y perfeccionamiento de los

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

profesores regulares con el fin de obtener títulos de Maestro y Doctor en sus campos, como lo exige la ley.
Además, durante estos cinco años de vigencia de la Ley Universitaria, no se ha cumplido con lo establecido en el artículo 88.6 de la misma, que se refiere a los derechos de los docentes para recibir apoyo del Estado en la realización de estudios de especialización o posgrado. Tampoco se ha cumplido con lo dispuesto en los estatutos de las universidades públicas, como el artículo 58 numeral 8) del Estatuto Universitario de la UNSCH y otros, que otorga a los docentes el derecho de tomar licencia con sueldo para capacitación o perfeccionamiento en sus campos, y que la universidad debería reemplazarlos con profesores contratados, según lo presupuestado. Sin embargo, debido a la falta de fondos, no se ha podido contratar a docentes sustitutos para aquellos que están en licencia para estudios de especialización en otras instituciones, ya sea en el país o en el extranjero.

Por otra parte, el tribunal constitucional ha señalado, en su fundamento 20 con referencia al derecho fundamental a la educación universitaria y la garantía institucional de la autonomía universitaria, en la STC 4232-2004-AA/TC - Tacna, ha señalado:

"A) La educación universitaria y la exigencia concurrente de investigación, docencia y estudio.-

20. Tal como se ha mencionado, el artículo 18° de la Constitución establece que "La educación universitaria tiene como fines la formación profesional, la difusión cultural, la creación intelectual y artística y la investigación científica y tecnológica. El Estado garantiza la libertad de cátedra y rechaza la intolerancia (...)

La universidad es la comunidad de profesores, alumnos y graduados (...)". Es por ello que a la universidad le corresponde realizar el servicio público de la educación mediante la investigación, la docencia y el estudio, teniendo como funciones, entre otras, las de creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica, de las artes y de la cultura, así como las de difusión, valorización y transferencia del conocimiento para lograr una mayor calidad de vida, desarrollo económico y el fomento de la solidaridad, la ética y el civismo."

La educación universitaria se materializa y completa, de forma progresiva, a través de la concurrencia sui géneris, como se ha mencionado, de la investigación, la docencia y el estudio, es decir, la formación profesional es producto de una singular o particular interacción sinérgica de los conceptos mencionados que sólo se produce en el seno de la interrelación de profesores, alumnos y graduados de la universidad; distinguiéndose, de este modo, de forma sustancial, de la educación básica o elemental y de cualquier otro nivel superior de enseñanza.

C) La autonomía universitaria. La importancia de su consagración constitucional
23. Las universidades se instituyeron mediante fueros y privilegios regios y papales. Con la aparición del ideario liberal de finales del siglo XVIII, la noción de fuero

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

universitario fue sustituida paulatinamente por la de autonomía universitaria. La otrora autorregulación institucional como gracia o merced, se transformó en una capacidad inherente a la institucionalidad universitaria. En ese sentido, el Derecho dejó de percibir la autorregulación universitaria como una concesión jurídica, y pasó al reconocimiento legal de un derecho básico e inherente a la institucionalidad de los claustros de enseñanza superior. Como bien expone Manuel Gómez Moreno [La universidad de México. Su función social y la razón de ser autónoma. México. Dec. Ley 197, pp. 87 y ss.], la autonomía universitaria surge, de un lado, del ser y su función social; y, de otro, de las complejas relaciones con el poder político. La autonomía consiste en el atributo de la autodeterminación en el desarrollo de las actividades y funciones derivadas de los fines institucionales.

Constantino Mortati [Instituzione di diritto pubblico, 9° ed. Tomo II. Padova, Cedam, 1976. pp. 823] señala que, en abstracto, la autonomía puede entenderse como "(...) la libertad de determinación consentida a un sujeto, la que se manifiesta en el poder de darse normas reguladoras de su propia acción, o, más comprensivamente, como la potestad de prever la protección de intereses propios y, por tanto, de gozar y disponer de los medios necesarios para obtener una armoniosa y coordinada satisfacción de los propios intereses". El atributo de la autonomía es inherente al espíritu de independencia para acopiar, desarrollar y difundir el conocimiento y las ideas. En puridad, alude a un estado o situación de una institución de enseñanza de no supeditación ajena respecto al ejercicio de sus capacidades para conducirse y organizarse académica, administrativa y económicamente. Por ello deviene en una suerte de "asilo académico", para la búsqueda de la verdad y del respeto a las ideas y convicciones discrepante s . . Tomás Román Fernández [La autonomía universitaria: ámbito y límites, Madrid: Civi as, 1982, pp. 56] precisa que "(...) la autonomía universitaria es, pues, autonomía para la ciencia y no para otra cosa".

Este atributo de autorregulación y no injerencia externa en el desempeño de sus actividades funcionales, es el medio necesario para que los centros superiores de enseñanza puedan cumplir con sus finalidades y sean siempre fieles a su propia y peculiar naturaleza. Al respecto, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en el referido Informe sobre el derecho a la educación, prestó especial atención al hecho de que:

> *(...) el cuerpo docente y los alumnos de enseñanza superior son especialmente vulnerables a las presiones políticas y de otro tipo que ponen en peligro la libertad académica", por lo que hizo hincapié en que "Los miembros de la comunidad académica son libres, individual o colectivamente, de buscar, desarrollar y transmitir el conocimiento y las ideas mediante la investigación, la docencia, el estudio, el debate, la documentación, la producción, la creación o los escritos. La libertad académica comprende la libertad del individuo para expresar libremente sus opiniones sobre la institución o el sistema en el que trabaja, para desempeñar sus funciones sin discriminación ni miedo a la represión del Estado o cualquier otra institución, de participar en organismos académicos profesionales o representativos y de disfrutar de todos los derechos*

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

humanos reconocidos internacionalmente que se apliquen a los demás habitantes del mismo territorio. El disfrute de la libertad académica conlleva obligaciones, como el deber de respetar la libertad académica de los demás, velar por la discusión ecuánime de las opiniones contrarias y tratar a todos, sin discriminación por ninguno de los motivos prohibidos. (párrafos 38 y 39).

Asimismo, cabe destacar que, como se ha expresado en la denominada Carta Magna de las Universidades Europeas, en criterio que comparte este Colegiado, para que la universidad pueda:

(...) abrirse a las necesidades del mundo contemporáneo, debe lograr, en su esfuerzo de investigación y enseñanza, una independencia moral y científica de todo poder político y económico. [Declaración de Bolonia del 18 de setiembre de 1988, Principio Nro 01].

Es por ello que el ejercicio de la autonomía universitaria se manifiesta en la potestad de autorregulación, sujeta al marco de la Constitución y la ley. En ese contexto, la autonomía puede ser objeto de una "determinación legislativa" en cuanto a su extensión, siempre que ésta respete y permita desarrollar las ideas nucleares y los contenidos esenciales que la Constitución ha fijado sobre la materia. Esta capacidad de autorregulación prevista en la Constitución y verificable en la práctica a través de la aprobación de sus propios estatutos y reglamentos, exige el correlativo deber institucional de respetar los principios constitucionales de coherencia y armonía asegurando simultáneamente el goce pleno del resto de los derechos fundamentales consagrados en la Norma Fundamental. Así, la normatividad interna de la universidad no puede desconocer los derechos de sus miembros a la igualdad, intimidad, tutela jurisdiccional, entre otros.

D) La naturaleza jurídica de la autonomía universitaria

24. En cierto sector de la doctrina se debate sobre la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria, en el sentido de si esta es propiamente una garantía institucional o un derecho fundamental. Para algunos la autonomía universitaria es una garantía institucional, destinada a servir de valladar infranqueable a la intromisión política y 26 legislativa de los órganos del Estado. Para otros, a efectos de su protección y , jurisdiccional y su fundamentación nuclear en la libertad de cátedra, es un derecho fundamental en tanto facultad innata de la institución universitaria.

Ello, sin lugar a dudas, obliga a analizar: a) la naturaleza jurídica de la autonomía universitaria, b) el contenido constitucionalmente protegido por ésta, e) la relación entre la autonomía universitaria y la libertad de cátedra, y d) los mecanismos jurisdiccionales existentes para la protección de éstas.

En cuanto al primer punto, es evidente que la autonomía universitaria apunta a la totalidad tuitiva, constituyéndose en 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.

Según Luciano Parejo Alfonso, la doctrina de las garantías institucionales "(...) continúa teniendo una utilidad actual para las decisiones básicas del orden constitucional que no comportan para el titular de la institución de que se trate un derecho fundamental (...) Pero incluso allí donde esa categoría opera en unión con un derecho fundamental cabe reconocer a la misma una significación propia, pues las regulaciones protectoras de contenidos ordinamentales objetivos no pueden ser excluidas por el reconocimiento de posiciones activas individuales, cualquiera que sea la conformación de éstas". [Constitución, Municipio y Garantía Institucional, Grijley, 2000, p.12].

De este modo, la eficacia de las garantías institucionales en aquellos casos en que la Constitución establece un nexo entre éstas (por ejemplo, la autonomía universitaria) y los derechos fundamentales (por ejemplo, la libertad de cátedra, la libertad de enseñanza y la libertad de conciencia), resulta de vital importancia, toda vez que garantizan determinados contenidos objetivos de la Norma Fundamental, manteniéndolos intangibles respecto del legislador, así como de los poderes públicos. Es evidente que las garantías institucionales establecidas en la Constitución (como, por ejemplo, la autonomía universitaria, artículo 18°; la autonomía municipal, artículo 191°; o la independencia jurisdiccional, artículo 146.1) no otorgan a estos órganos un ámbito de autosuficiencia que esté desconectado del resto de disposiciones constitucionales.

Respecto de este nexo entre una garantía institucional y un derecho fundamental, Francisco J. Bastide Freijedo [Teoría General de los Derechos Fundamentales en la Constitución Española de 1978. Madrid: Tecnos, 2004] señala que "(...) allí donde hay una garantía institucional se impone al Estado una estructura normativa o institucional que encame la dimensión objetiva de un derecho fundamental y en la que debe encuadrarse el disfrute de su dimensión subjetiva; vale decir, que, de un lado, exige que el Estado cumpla con el mandato de optimización a efectos de posibilitar el pleno goce de la facultad concedida; y, del otro, facilite la defensa y exigencia de disfrute del derecho fundamental". Finalmente, debe precisarse que si bien la libertad de cátedra puede ser

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

entendida como aquella facultad de expresar, en el ejercicio de la docencia universitaria, las ideas o creencias vinculadas con el desarrollo de una asignatura o materia, sin ningún tipo de sometimiento o sumisión ante ninguna autoridad estatal o privada (sea interna o externa), y como tal tendría aparentemente una relación de identidad con la garantía institucional de la autonomía universitaria, básicamente en lo que se refiere al régimen académico, no se puede afirmar que en el caso de la autonomía universitaria ésta se configure simultáneamente como una garantía institucional y como un derecho fundamental, pues tal como se verá, el contenido constitucionalmente protegido de la autonomía universitaria es distinto del contenido esencial de la libertad de cátedra, pues aquél va más allá de la autonomía académica, incluyéndose, además, el régimen normativo, de gobierno, administrativo y económico.

Por último, en otros países como Brasil, las universidades han logrado implementar programas de formación para obtener títulos académicos de Maestro o Doctor en ciertas especialidades con el apoyo económico del gobierno, y esto ha tomado entre 15 y 20 años.

El artículo 103 de la Constitución establece que las leyes se aplican desde su entrada en vigor a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes, y no tienen efectos retroactivos, excepto en materia penal cuando benefician al reo. La Ley 28389, que modifica la Constitución, confirma estos principios en relación con la aplicación de normas generales en el tiempo. En este contexto, es importante definir claramente los términos "situaciones jurídicas" y "relaciones jurídicas". Una situación jurídica se refiere a los derechos, deberes, obligaciones y calificaciones jurídicas que caracterizan a una persona en un estado particular ante el Derecho, como un ministro, un funcionario, un padre, un profesor, etc.

En este caso particular, los docentes universitarios que estaban bajo la Ley Universitaria 23733 adquirieron progresivamente los niveles de Profesor Auxiliar, Profesor Asociado y Profesor Principal con los requisitos y condiciones establecidos por esa ley. Por lo tanto, su situación y relación jurídica fueron claramente definidas por la Ley 23733. Con la promulgación de la nueva Ley Universitaria 30220, que establece nuevos requisitos y condiciones, no se puede modificar retroactivamente la situación y relación jurídica ya establecida para estos docentes universitarios. Además, esta nueva ley les impone un plazo conminatorio y amenaza con degradarlos o incluso poner fin a su relación laboral con la Administración Pública.

Desde la perspectiva de la realidad peruana, la disposición de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria en cuestión parece incentivar la creación o invención de programas de postgrado poco sólidos, la extensión de otorgamiento y obtención de títulos de manera fraudulenta, y un crecimiento desmedido de actividades lucrativas con el objetivo aparente de facilitar la obtención de títulos de maestría y doctorado, especialmente a manos de entidades privadas que parecen gozar de cierta protección bajo la nueva ley universitaria.

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

Una disposición como la Tercera Disposición Complementaria Transitoria, que establece que los docentes que no cumplan con los requisitos de la nueva ley deben ser degradados o excluidos de su vínculo laboral después de un plazo de cinco años, resulta irracional y semejante a la idea de degradar a generales del ejército peruano que no cumplan con los nuevos requisitos al nivel de soldados rasos o retirarlos de la carrera militar, a pesar de que mantengan todas sus capacidades y habilidades intactas. Esto claramente resulta inapropiado tanto desde una perspectiva material como jurídica, como se expone en este caso.

- **PROYECTOS DE LEY DE NATURALEZA SIMILAR**

  En el congreso de la república existen diversos proyectos de ley en la misma línea y a fin de ampliar con mayor información que sustente el presente proyecto de ley, es oportuno señalar que existen diversos proyectos de ley en trámite:

  - ✓ Proyecto de Ley 7557/2020-CR, "Ley que Propone la Modificatoria de la Tercera Disposición Complementaria Final de la Ley 30220, Ley Universitaria".
  - ✓ Proyecto de Ley 05497/2022-CR, Ley que Modifica la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30220, Ley Universitaria.
  - ✓ Proyecto de Ley 00587/2021-CR, Ley que propone la Modificatoria de la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30220, Ley Universitaria
  - ✓ Proyecto de Ley 00562/2021-CR, Ley que Incorpora la Décimo Tercera Disposición Complementaria Final de la ley 30220, Ley Universitaria
  - ✓ Proyecto de Ley 00489/2021-CR, Ley que amplía el plazo de adecuación establecido en la Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30220 Ley Universitaria

  Es así en conformidad a lo establecido en el literal d), numeral 2, del artículo 76° del Reglamento del Congreso, puntualizo expresamente que se han tornado como fuentes los Proyectos de Ley señalado en líneas arriba.

- **LA PROPUESTA MODIFICATORIA.**

  En la nueva disposición modificatoria se presenta:

Tercera Disposición Complementaria Transitoria de la Ley 30220 Ley Universitaria	Propuesta De Modificación
TERCERA. Plazo de adecuación de docentes de la universidad pública y privada Los docentes que no cumplan con los requisitos a la entrada en vigencia de la presente Ley, tienen hasta cinco (5) años para adecuarse a esta; de lo contrario, son considerados en la categoría que les corresponda o concluye su vínculo contractual, según corresponda.	***"TERCERA. Adecuación de docentes de la universidad pública y privada*** *Excepcionalmente los docentes ordinarios con título profesional provenientes de la Ley 23733, que se encuentran en la categoría de principal, asociado o auxiliar, que a la vigencia la presente ley no hayan cumplido con lo dispuesto en el numeral 4.1, de la Ley 31364, conservan su categoría obtenida antes de la vigencia de la presente ley, la misma que será de*

	alcance hasta la fecha de su cese o término de vínculo laboral, no siendo aplicable la presente disposición si el docente a petición de parte solicita su admisión y promoción de la carrera docente en los alcances de la Ley 30220. *La adecuación a los requisitos establecidos en la presente ley es de obligatorio cumplimiento para los docentes cuya admisión y promoción de la carrera docente se realicen a partir de la fecha de su entrada en vigencia.*

III.- EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa está alineada a lo que dispone la Constitución Política del Perú, la legislación vigente concordante con normas relacionadas al Estado de Derecho y jerarquía de las leyes, y a la entrada en vigencia de la ley que modifica la tercera disposición complementaria transitoria y final de la Ley 30220, Ley Universitaria, tiene varios efectos sobre la legislación nacional y el sistema universitario peruano, que describimos algunos de los efectos más relevantes:

1. Modificación de la Ley 30220: La ley en cuestión modifica específicamente la Ley 30220, conocida como la Ley Universitaria. En particular, afecta la tercera disposición complementaria transitoria de esta ley, que se refiere a los plazos y requisitos para la adecuación de los docentes universitarios a las nuevas normas académicas y de formación. Por lo tanto, esta ley modifica un aspecto importante de la legislación universitaria en Perú.
2. Protección de los derechos laborales de los docentes: Uno de los principales efectos de esta ley es garantizar la progresividad de los derechos laborales de los docentes universitarios. Esto se logra al permitir que los docentes conserven la categoría que tenían antes de la entrada en vigencia de la Ley 30220, siempre y cuando cumplan con ciertos requisitos.
3. Ampliación de plazos: La ley también amplía los plazos para que los docentes se adapten a los nuevos requisitos académicos establecidos por la Ley 30220. Esta extensión se considera necesaria debido a las dificultades que enfrentaron muchos docentes para cumplir con los plazos originales, especialmente en el contexto de la pandemia de COVID-19.
4. Adecuación de normas reglamentarias: La modificación de la tercera disposición complementaria transitoria de la Ley 30220 requiere que las universidades y las autoridades competentes adecuen las normas reglamentarias y los procedimientos para implementar los cambios introducidos por esta ley. Esto implica la necesidad de emitir nuevas normativas o actualizar las existentes.
5. Impacto en el sistema educativo: La ley tiene un impacto directo en el sistema universitario peruano, ya que afecta a los docentes universitarios, su categorización y sus requisitos académicos. Esto puede influir en la calidad de la educación superior y en la carrera docente en las universidades del país.
6. Derechos adquiridos de los docentes: La ley reconoce y protege los derechos adquiridos de los docentes universitarios que ya tenían ciertas categorías antes de la

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284

entrada en vigencia de la Ley 30220. Esto implica que estos docentes mantendrán su categoría laboral hasta el cese o término de su vínculo laboral, siempre y cuando cumplan con los requisitos establecidos en la ley.

Que, a la entrada en vigencia de esta ley tiene un impacto significativo en la legislación nacional, específicamente en la Ley Universitaria, y busca proteger los derechos laborales de los docentes universitarios, otorgando plazos más flexibles para su adaptación a los nuevos requisitos académicos. Además, implica la necesidad de ajustar las normas reglamentarias y administrativas relacionadas con la carrera docente en las universidades peruanas.

IV.- ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La aprobación y promulgación de la presente iniciativa legislativa, no le significará ningún tipo de egreso adicional al Estado, es así que el análisis de costo y beneficio de la ley que modifica la tercera disposición complementaria transitoria y final de la Ley 30220, Ley Universitaria, es con el objetivo de aprovechar la experiencia y el aprendizaje de los docentes con años de servicio universitario, que debe considerarse los siguientes aspectos:

Beneficios:

1. Experiencia acumulada: Los docentes con años de servicio universitario aportan una riqueza de conocimientos y experiencia en sus campos de especialización. Aprovechar esta experiencia puede conducir a una enseñanza de mayor calidad y a un enriquecimiento de la formación de los estudiantes.
2. Mentoría y tutoría: Estos docentes pueden desempeñar un papel crucial como mentores y tutores para docentes más jóvenes y estudiantes. Su experiencia puede ser fundamental para el desarrollo profesional de otros docentes y para guiar a los estudiantes en sus trayectorias académicas y profesionales.
3. Continuidad y estabilidad: Conservar a docentes con años de servicio universitario puede brindar estabilidad y continuidad en las instituciones educativas, lo que es beneficioso para el funcionamiento y la reputación de las universidades.
4. Contribución a la investigación: La experiencia de estos docentes puede contribuir significativamente a la investigación y producción académica. Pueden liderar proyectos de investigación, publicar investigaciones relevantes y fortalecer la presencia de la universidad en la comunidad académica.

Costos:

1. Formación continua: Aunque estos docentes tienen experiencia, es posible que necesiten actualizarse y adaptarse a las nuevas tendencias y avances en sus campos. Esto puede requerir programas de formación continua, lo que conlleva costos en términos de tiempo y recursos.
2. Posibles barreras administrativas: En algunos casos, las universidades pueden enfrentar barreras administrativas para aprovechar plenamente la experiencia de estos docentes. Puede ser necesario realizar cambios en las políticas y regulaciones

para permitir una mayor participación de estos docentes en la enseñanza y la investigación.

3. Evaluación de desempeño: Para garantizar que la experiencia de los docentes se traduzca en beneficios tangibles para los estudiantes, es importante implementar mecanismos de evaluación de su desempeño, asegurando que sigan cumpliendo con los estándares de calidad académica.
4. Equidad y oportunidades: La ley debe garantizar que el aprovechamiento de la experiencia de estos docentes no afecte negativamente las oportunidades de desarrollo profesional y ascenso de docentes más jóvenes. Se deben establecer mecanismos para equilibrar la experiencia con la promoción de nuevos talentos.

Por ello, el análisis de costo y beneficio debe considerar la capacidad de aprovechar la experiencia y el aprendizaje de los docentes con años de servicio universitario para mejorar la calidad de la educación superior en Perú. Si se implementa adecuadamente, esta modificación de la ley podría generar beneficios significativos en términos de calidad educativa, mentoría, investigación y estabilidad institucional. Sin embargo, también es esencial abordar los costos asociados, como la formación continua y la evaluación del desempeño, para garantizar que estos beneficios se materialicen de manera efectiva y equitativa.

V.- VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y EL ACUERDO NACIONAL

La modificación de la Ley 30220, Ley Universitaria, con el objetivo de aprovechar la experiencia y el aprendizaje de los docentes con años de servicio universitario, tiene importantes vínculos con la agenda legislativa y el Acuerdo Nacional en Perú en varios aspectos:

1. Educación y Desarrollo Sostenible: La educación superior es un componente clave para el desarrollo sostenible de un país. La modificación de la ley busca mejorar la calidad de la educación universitaria, lo que está alineado con los objetivos de desarrollo sostenible, en particular el Objetivo de Desarrollo Sostenible 4 (Educación de Calidad).

2. Promoción de la Educación: El Acuerdo Nacional en Perú ha priorizado la promoción de la educación de calidad como uno de sus ejes estratégicos. Aprovechar la experiencia y el conocimiento de los docentes con años de servicio es una forma de elevar la calidad de la educación superior en el país.

3. Equidad y Oportunidades: La modificación de la ley debe estar en línea con los principios de equidad y oportunidades en la educación. Esto significa garantizar que el acceso a la enseñanza superior de calidad y el aprovechamiento de la experiencia de los docentes estén disponibles para todos los sectores de la sociedad peruana, independientemente de su origen socioeconómico o ubicación geográfica.

4. Participación Ciudadana: El Acuerdo Nacional promueve la participación ciudadana en la toma de decisiones políticas. La modificación de la ley debería involucrar un

proceso consultivo que incluya a actores relevantes, como docentes, estudiantes, universidades y expertos en educación.

5. Competitividad y Desarrollo Económico: Una educación superior de calidad es fundamental para mejorar la competitividad y el desarrollo económico de un país. La formación de profesionales altamente calificados a través de la experiencia de docentes contribuye a la fuerza laboral calificada y al avance tecnológico.

6. Cumplimiento de Compromisos Internacionales: Perú puede tener compromisos internacionales relacionados con la educación superior y la formación de docentes. La modificación de la ley puede estar vinculada con el cumplimiento de estos compromisos.

Así también, la modificación de la Ley Universitaria en Perú para aprovechar la experiencia y el aprendizaje de los docentes con años de servicio universitario puede estar en línea con los objetivos y prioridades establecidos en la agenda legislativa y el Acuerdo Nacional del país. Esto implica mejorar la calidad de la educación superior, promover la equidad en el acceso, impulsar el desarrollo sostenible y cumplir con compromisos nacionales e internacionales en el campo de la educación. Sin embargo, es esencial que la modificación se realice de manera participativa y considerando los intereses de todos los actores involucrados en el sistema educativo, la iniciativa legislativa contenida en el Proyecto de Ley que se presenta, está alineada con los objetivos del **numeral** II. Equidad y Justicia Social, del Acuerdo Nacional y vinculados con las Políticas de Estado en el **numeral** 12. Acceso Universal a una Educación Pública Gratuita y de Calidad y Promoción y Defensa de la Cultura y del Deporte, y concordante con el **tema** 39. Modificaciones a la Ley Universitaria y Fortalecimiento de la SUNEDU, de la Agenda Legislativa del Congreso para el período Anual de Sesiones 2021-2022, aprobada por Resolución Legislativa del Congreso 002-2021-2022-CR y Resolución Legislativa del Congreso 002-2022-2023-CR.

Edificio Juan Santos Atahualpa Jr. Ancash y Av. Abancay s/n Ofic. 501 – Lima - Perú Tlfs: (51) 311 7777 – Anexo 7284