

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO**RECIBIDO**PROYECTO DE LEY N°
13611/2025-CR RU 2170412

18 DICIEMBRE 2025 12:30 p. m.

FIRMADO DIGITALMENTE: EBOHORQUEZ

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE
EXCEPCIONALMENTE LA PROMOCIÓN DEL
PERSONAL DOCENTE ORDINARIO DE LAS
UNIVERSIDADES PÚBLICAS A LA CATEGORÍA
SUPERIOR INMEDIATA

El congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, integrante del Grupo Parlamentario Podemos Perú, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política, y en concordancia con los artículos 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula legal

**LEY QUE ESTABLECE EXCEPCIONALMENTE LA PROMOCIÓN DEL PERSONAL
DOCENTE ORDINARIO DE LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS A LA CATEGORÍA
SUPERIOR INMEDIATA**

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

La presente ley tiene por objeto establecer excepcionalmente la promoción del personal docente ordinario de las universidades públicas a la categoría superior inmediata, con la finalidad de garantizar la progresión académica, la estabilidad laboral y la mejora de la calidad educativa en la educación superior universitaria.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

La presente ley es aplicable a los docentes ordinarios de las universidades públicas reconocidas por la Ley Universitaria, que cumplan los requisitos de mérito académico y docente establecidos por la normativa universitaria, y que, con anterioridad a la vigencia de la presente ley, hayan estado impedidos de acceder, por razones no imputables al docente, como, por ejemplo, la falta de plazas presupuestadas, restricciones presupuestarias excepcionales o suspensión de concursos por razones administrativas.

Artículo 3. Proceso de ascenso docente

El proceso de ascenso docente universitaria respeta los principios de publicidad, igualdad, transparencia y debido procedimiento, y, se desarrolla a través de las siguientes fases:

- a) **Presentación de expedientes:** Los docentes interesados presentan su expediente ante la comisión evaluadora, a fin de que este verifique si cumple con los criterios de:

Formación académica (grados, diplomados, especializaciones); Experiencia profesional y docente; Producción científica e intelectual (publicaciones); y, Desempeño pedagógico., establecidos por la normativa universitaria.

- b) **Evaluación de expedientes:** Una comisión evaluadora, nombrada por la universidad, revisa y califica el solicitando cumple con los criterios establecidos en el reglamento, teniendo en cuenta los aspectos señalados en la fase de presentación de expedientes.
- c) **Publicación de resultados:** La Comisión publica los resultados de la evaluación en el plazo máximo de treinta (30) días hábiles a partir de recepcionada la solicitud, y, comunica al Consejo de Facultad la lista de expedientes, los mismos que dan cabida a la promoción a la siguiente categoría docente ordinaria universitaria.
- d) **Nombramiento:** Una vez tomado conocimiento de la lista de ascenso, el Consejo de Facultad procede formalmente al nombramiento en el plazo máximo de quince (15) días hábiles, y, deriva el expediente al Consejo Universitario, para que proceda con su ratificación, en el plazo máximo de quince (15) días hábiles.
- e) **Comunicación:** Una vez ratificado el ascenso de parte del Consejo Universitario, deriva el expediente al área correspondiente, en el plazo de cinco (5) días hábiles, a fin de que comunique al Ministerio de Educación las plazas a reconvenir.

2

Artículo 4. Proceso de reconversión de plazas

Se autoriza al Ministerio de Educación disponer la reconversión de las plazas docentes ordinarias auxiliares a asociados, y, las plazas docentes ordinarias asociadas a principales, para los beneficiarios del ámbito de aplicación de la presente ley, que fueron ascendieron mediante el procedimiento de ascenso del artículo precedente.

Las universidades públicas efectúan el reordenamiento de la información registrada en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público, solicitando a la Dirección General de Gestión Fiscal de los Recursos Humanos, la emisión de opinión favorable para la aprobación o modificación de su Presupuesto Analítico de Personal del Año Fiscal 2026, a fin de incorporar las plazas convertidas de docentes auxiliares a asociados, o de asociados a principales, teniendo en cuenta los requisitos establecidos en el artículo 13 de la Directiva 0002-2024- EF/53.01, "Lineamientos para la formulación, aprobación, registro y modificación del Presupuesto Analítico de Personal en las entidades del sector público", aprobada mediante Resolución Directoral 0003-2024-EF/53.01.



Una vez obtenida la aprobación respectiva, las universidades públicas proceden a registrar el alta del personal ascendido en las plazas reordenadas de docentes asociados o principales, conforme a lo dispuesto en el numeral 14.1 del artículo 14 de la Directiva 0002-2024-EF/53.01. Posteriormente, deberán solicitar a la DGGFRH el cambio de condición de auxiliar a asociado, o, de asociado a principal, adjuntando copia de la Resolución del Consejo Universitario que apruebe la promoción.

Artículo 5. Naturaleza excepcional y temporal

El proceso autorizado por la presente ley es de carácter excepcional y se desarrolla durante el período de quinientos (500) días naturales siguientes a la entrada en vigencia de la presente ley. Las resoluciones de promoción producen efectos presupuestarios y de alta en el Aplicativo Informático para el Registro Centralizado de Planillas y de Datos de los Recursos Humanos del Sector Público.

Artículo 6. Compatibilidad presupuestaria y fiscal

- a) Las universidades readecuan internamente sus partidas de gasto (retribuciones personales, contribuciones a la seguridad social, gastos de funcionamiento vinculados a la masa salarial) exclusivamente en el marco del año fiscal para el que se autoriza la medida, siempre que dicha readecuación no contravenga la normativa aplicable en materia presupuestaria y no afecte el pago de obligaciones esenciales.
- b) La universidad requerirá la autorización previa del MEF, cualquier incremento remunerativo permanente que supere el cierre del ejercicio fiscal.
- c) Se prohíbe expresamente el uso de recursos de proyectos de inversión o de financiamiento que afecten directamente la continuidad de los servicios esenciales de la universidad.

3

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. Operativización de la Ley

El Poder Ejecutivo, a través del MINEDU y el MEF, emitirán las normas complementarias necesarias para la operativización de la presente ley en el plazo máximo de treinta (30) días hábiles desde su publicación, bajo responsabilidad.

Segunda. Implementación

La implementación de lo dispuesto en la presente Ley se financia con cargo al presupuesto del Ministerio de Educación, y de los gobiernos regionales, autorizándoseles, además, a realizar las modificaciones presupuestales que sean necesarias para cumplir con lo dispuesto en la presente Ley, respetando las disposiciones legales presupuestales.

Tercera. Vigencia

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



Firmado digitalmente por:
BURGOS OLIVEROS Juan
Bartolome FAU 20481740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 20/11/2025 10:55:34-0500

4



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentación

Las universidades públicas cumplen un rol esencial en la construcción del progreso económico, social y científico del país. Su misión constitucional, contenida en los artículos 14 y 18 de la Constitución Política, trasciende la simple transmisión de conocimientos; comprende la producción de ciencia, la formación de ciudadanía y el desarrollo de capacidades críticas indispensables para el funcionamiento del Estado democrático y social de derecho. En ese marco, la labor del docente universitario constituye un elemento insustituible en la consolidación de una educación superior de calidad, equitativa y orientada al desarrollo sostenible.

Sin embargo, la realidad cotidiana de la docencia universitaria revela un conjunto de asimetrías estructurales que limitan el ejercicio pleno de los derechos laborales, profesionales y académicos del personal docente. Entre estas asimetrías, una de las más persistentes es la existencia de un elevado número de docentes que, a pesar de contar con trayectoria académica, méritos comprobados y años de experiencia, permanecen en las mismas condiciones de años atrás, sin que tengan la posibilidad de acceder a mejores condiciones laborales, mayor estabilidad y oportunidades para la investigación y la producción científica.

Así pues, a pesar de los avances normativos de la Ley Universitaria, en las universidades públicas del país se ha consolidado, a lo largo de décadas, un problema estructural que afecta de manera decisiva el desarrollo profesional de los docentes, como es, la inexistencia o grave insuficiencia de plazas ordinarias en las categorías de Profesor Asociado y Profesor Principal. Este fenómeno no responde únicamente a una deficiencia administrativa puntual, sino a un entramado de factores históricos, presupuestales y organizacionales que han impedido que la carrera docente se desarrolle de manera normal, ascendente y meritocrática, como lo ordena la Constitución, la Ley Universitaria y los estándares internacionales de la educación superior.

Así pues, la ausencia de plazas superiores no solo afecta el avance profesional del docente, sino que también compromete la calidad educativa, la investigación científica, el cumplimiento de la misión social de la universidad y, finalmente, los derechos fundamentales de miles de estudiantes que dependen de un sistema universitario sólido, equilibrado y académicamente robusto.

Durante años, la estructura docente en las universidades públicas ha permanecido congelada o subdesarrollada, con una marcada desproporción entre la cantidad de docentes en categoría auxiliar y el reducido número de plazas disponibles en las categorías superiores. Así, pues, informes de SUNEDU y de la Asociación Nacional de Universidades Públicas muestran que más de la mitad de los docentes ordinarios se encuentran concentrados en la categoría de Auxiliar, mientras que las categorías de Asociado y Principal representan porcentajes considerablemente menores, en algunos casos por debajo del 10% del total. Este desbalance evidencia que el sistema ha funcionado como una pirámide rígida que dificulta el ascenso, no por falta de mérito o desempeño, sino por la inexistencia misma de plazas disponibles. El resultado es un estancamiento generalizado que afecta la carrera docente en su conjunto.

Las causas de esta situación son profundas y múltiples. Por un lado, existe una ausencia histórica de planificación institucional en materia de recursos humanos académicos, pues, muy pocas universidades públicas han elaborado políticas multianuales de renovación docente, planes de ascenso basados en necesidades académicas reales, ni mapas de brechas vinculados a la investigación o a la oferta de posgrado. La gestión del profesorado ha sido predominantemente administrativa, y no académica: se han cubierto vacancias eventuales y emergencias inmediatas, pero no se ha construido una visión de desarrollo docente a largo plazo. Esto ha generado una estructura rígida, dependiente de decisiones presupuestales y no de las exigencias de calidad académica.

6

Por otro lado, las restricciones presupuestales han sido decisivas en la paralización de los ascensos. Durante muchos años, las universidades han operado bajo topes administrativos impuestos por el Ministerio de Economía y Finanzas, sin autorización para crear nuevas plazas ni para ampliar la estructura docente vigente. Incluso cuando existían plazas oficialmente registradas, algunas no podían ser convocadas por falta de aprobación presupuestal o porque se consideraban generadoras de gasto permanente, situación que, en la práctica, anulaba el mandato legal de promover la carrera docente. Esto ha supuesto una contradicción evidente, consistente en que el Estado exige calidad universitaria, investigación, tutoría, desarrollo académico e internacionalización, pero simultáneamente impide la creación o activación de plazas asociadas y principales indispensables para cumplir esos objetivos.

La inexistencia de plazas también ha llevado a que muchas universidades privilegien la contratación temporal a tiempo parcial por sobre la creación o reapertura de plazas ordinarias.

Esta preferencia administrativa, basada en la flexibilidad y en la reducción del compromiso presupuestal, ha tenido un efecto devastador en la carrera docente, pues ha retrasado el nombramiento y el ascenso de profesores que, contando con grados académicos, producción científica y méritos suficientes, quedan relegados a puestos inferiores sin posibilidad real de progresar. En numerosas instituciones, concursos de promoción no se han convocado por más de diez años, y en otras, la cantidad de plazas ofertadas resulta insuficiente frente al número de docentes que cumplen con los requisitos para ascender. La falta de concursos no solo detiene la carrera, sino que también reduce las oportunidades de investigación, dado que las categorías superiores suelen asumir mayores responsabilidades y disponer de mayor tiempo dedicado a la investigación.

Toda esta problemática tiene un impacto directo en derechos fundamentales reconocidos por la Constitución. El Tribunal Constitucional ha afirmado en reiteradas ocasiones que la promoción dentro de la carrera pública es parte del contenido esencial del derecho al trabajo, entendido como desarrollo personal y profesional. Sin embargo, cuando no existen plazas superiores, el ascenso se convierte en una ficción normativa: el docente cumple con los requisitos, pero carece del medio instrumental —la plaza— que le permita materializar su derecho. Se produce así una vulneración del principio de razonabilidad, pues se exige mérito sin otorgar la posibilidad real de progresar.

Asimismo, la inexistencia de plazas superiores vulnera el principio constitucional de igualdad, pues, docentes que han dedicado décadas a la enseñanza, que poseen maestrías y doctorados, publicaciones científicas, experiencia en gestión universitaria y reconocimientos académicos quedan sometidos a un estancamiento forzado, mientras que su acceso a oportunidades laborales y académicas se ve restringido por razones completamente ajenas a su desempeño.

Esta situación también afecta de manera clara el derecho a la educación de calidad de los estudiantes universitarios, pues, cuando las universidades no cuentan con suficientes docentes en categoría asociada o principal, se reduce la capacidad institucional para desarrollar líneas de investigación, ofrecer programas de posgrado, orientar tesis, formular proyectos, vincularse con la sociedad y cumplir estándares internacionales de producción científica.

Los estándares internacionales, en particular la Recomendación de la UNESCO relativa a la Condición del Personal Docente de la Enseñanza Superior (1997), establecen que los Estados

deben garantizar la progresión regular de la carrera docente y la existencia de oportunidades reales de ascenso. Igualmente, el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en su Observación General 13, señala que el mejoramiento continuo de las condiciones docentes es una obligación del Estado en el marco del derecho a la educación. La inexistencia de plazas superiores contradice estos mandatos y pone al Perú en una posición de incumplimiento frente a estándares internacionales.

Finalmente, no puede ignorarse el impacto institucional y humano que esta situación genera. La falta de oportunidades de ascenso deteriora el ambiente universitario, produce frustración profesional, disminuye la motivación para la investigación y provoca la fuga de talento hacia instituciones privadas o hacia otros sectores profesionales. Esto afecta no solo a los docentes, sino también a los estudiantes, a las universidades y al país en general, que pierde la oportunidad de consolidar un sistema universitario robusto y comprometido con la investigación.

Por todo lo descrito, resulta evidente que la inexistencia de plazas ordinarias en categorías de Asociado y Principal constituye una vulneración sistemática y prolongada del derecho a la carrera docente, del derecho al trabajo, de la igualdad, de la libertad académica y de la educación de calidad. Esta problemática no puede resolverse mediante mecanismos administrativos ordinarios, pues sus causas estructurales trascienden las competencias de las universidades y responden a restricciones históricas y presupuestales que requieren una intervención legislativa excepcional. Por ello, una medida de carácter extraordinario, excepcional y por única vez, la presente iniciativa pretende restablecer la normalidad de la carrera docente, garantizar la igualdad de oportunidades, elevar la calidad educativa y cumplir con los compromisos internacionales asumidos por el Estado peruano, mediante la reconversión de plazas a fin de que los docentes marginados por la inexistencia de plazas, puedan acceder a sus plazas superiores inmediatas, a través de la reconversión de las plazas docentes ordinarias auxiliares a asociados, y, las plazas docentes ordinarias asociadas a principales, de aquellos docentes ordinarios universitarios que fueron nombrados a través del procedimiento de promoción docente.

8

Finalmente, cabe precisar que, la presente ley no interfiere con la autonomía universitaria, sino que la potencia al otorgar herramientas y facultades para que las universidades puedan, de manera autónoma, ejecutar un proceso excepcional de promoción basado en la evaluación meritocrática, los estándares de calidad y sus propios reglamentos internos.

**Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional**

Desde la perspectiva constitucional, la vigencia de esta norma refuerza varios principios y mandatos del Estado Social y Democrático de Derecho, consagrados en nuestra Carta Magna.

La entrada en vigencia de la norma propuesta produciría efectos directos e inmediatos sobre el funcionamiento del sistema de carrera docente universitaria regulado por la Ley Universitaria 30220, modificando de manera excepcional el régimen de promoción y dedicación docente. Dichos efectos no constituyen una reforma estructural de la legislación universitaria, sino una medida habilitante de aplicación temporal, con impactos jurídicos perfectamente compatibles con el principio de jerarquía normativa, el principio de seguridad jurídica y el principio de interdicción de la arbitrariedad, conforme a los artículos 51, 103 y 139.3 de la Constitución.

Esta prevalencia es constitucionalmente válida, pues el Congreso, como órgano de creación normativa, puede expedir leyes de aplicación excepcional siempre que estas no desconozcan derechos fundamentales ni desnaturalicen la estructura básica de la institución pública. En este caso, la norma no elimina la carrera, no suprime estándares mínimos de evaluación, ni afecta la autonomía universitaria en su núcleo duro; únicamente habilita un procedimiento extraordinario de promoción, cuya falta de implementación previa ha generado una barrera estructural que produce desigualdad material entre docentes con méritos comprobados.

9

En su vigencia práctica, la norma se convierte en un mecanismo de corrección frente a un vacío operativo generado por la ausencia de plazas de tiempo completo y dedicación exclusiva, así como por la ausencia de plazas asociadas y principales en diversas universidades públicas.

Análisis costo beneficio

La vigencia de esta ley posee impacto directo en materia presupuestaria, pues obliga a las universidades públicas a reorientar sus plazas internas sin comprometer de manera automática la creación de nuevas plazas presupuestadas. Esto se enmarca dentro de los límites del artículo 79 de la Constitución, dado que la norma no ordena gasto ni incrementa automáticamente el presupuesto, sino que autoriza un procedimiento interno de reorganización que queda sujeto a la disponibilidad institucional y a la programación multianual que determine el Ministerio de Economía y Finanzas.

Respecto a los beneficios y costos, se proyectan los siguientes:

Beneficios	Costos
- Corrige desigualdades estructurales, en la docencia universitaria. - Restituye los derechos fundamentales vulnerados d ellos docentes universitarios ordinarios. - Mejora la calidad educativa y científica del país. - Optimiza la gestión universitaria. - Promueve un sistema de promoción meritocrático y transparente. - Reduce la inestabilidad contractual y fortalece el vínculo docente-universidad. - Fortalece el rol del Estado en el desarrollo del conocimiento.	- Reglamentación de la norma. - Sociabilización de la norma. - Implementación de la norma.

Vinculación con el acuerdo nacional y la agenda legislativa

10

El proyecto se vincula con las siguientes políticas de Estado:

Política 12: Acceso universal a una educación de calidad y promoción del desarrollo científico y tecnológico

Política 2: Equidad y justicia social

Política 11: Acceso al empleo pleno, digno y productivo

Política 15: Promoción de la ética, transparencia y erradicación de la corrupción

Así mismo, se vincula con los siguientes ejes de la Agenda Legislativa 2024–2026:

Eje: Educación Superior y Desarrollo del Capital Humano.

Eje: Mejora de la Gestión Pública y Servicio Civil Meritocrático.

Eje: Desarrollo Científico, Innovación y Tecnología.

Eje: Inclusión Social, Igualdad de Oportunidades y Trabajo Decente.