

Proyecto de Ley N° 4782/2019-C2

**Sumilla: LEY QUE PRECISA LOS
DERECHOS DE LOS CONSEJEROS
REGIONALES Y REGIDORES**

Los Congresistas de la República integrantes del Grupo Parlamentario de **ACCIÓN POPULAR** que suscriben; a iniciativa del Congresista **ARMANDO VILLANUEVA MERCADO**, ejerciendo su derecho de iniciativa legislativa conferido en el artículo 107 de la Constitución Política del Perú; y conforme a lo dispuesto en el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente Proyecto de Ley:

**LEY QUE PRECISA LOS DERECHOS DE LOS CONSEJEROS
REGIONALES Y REGIDORES**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

Es objeto de la presente Ley precisar que los derechos que tienen los Consejeros Regionales a percibir dietas, así como a contar con licencia laboral, se rigen exclusivamente por la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Artículo 2.- Modificación del artículo 5 de la Ley 28212

Modifícase el numeral 5.2 del artículo 5 de la Ley 28212, Ley que desarrolla el artículo 39 de la Constitución Política en la que se refiere a la jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado, quedando redactado de la siguiente manera:

“Artículo 5.- De las Dietas

(...)

5.2. De las Dietas de Consejeros Regionales y Regidores Municipales:

5.2.1. Los Consejeros Regionales reciben únicamente dietas, según el monto que fijen los respectivos Consejos Regionales, de conformidad con lo que dispone su ley orgánica.

5.2.2. Los Regidores Municipales reciben únicamente dietas, según el monto que fije los respectivos Concejos Municipales, de conformidad con lo que

dispone su ley orgánica. En ningún caso dicha dieta puede superar en total el treinta por ciento (30%) de la remuneración mensual del Alcalde.

(...)”

Artículo 3.- Modificación del artículo 19 de la Ley 27867

Modifícase el literal a. del artículo 19 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, quedando redactado de la siguiente manera:

“Artículo 19.- Dietas y licencias

a. Dietas.

Los Consejeros Regionales tienen derecho a percibir dietas. Las dietas son fijadas por el Consejo Regional dentro del primer trimestre de cada ejercicio anual, de acuerdo a la capacidad económica del Gobierno Regional. La norma que los aprueba y los montos de las dietas, se publican obligatoriamente.

El monto de la dieta por el período mensual de sesiones no puede exceder de una y media (1.5) Unidad Impositiva Tributaria vigente a la fecha del Acuerdo que las aprueba. No tienen carácter remunerativo, son renunciables y excluyentes de cualquier otra bonificación o asignación de similar concepto. Se abonan por cada período efectivo de sesiones en el transcurso del mes, a las que haya asistido el consejero.

*El **Gobernador** Regional y el **Vicegobernador** Regional no tienen derecho a dietas.*

(...)”

Artículo 4.- Modificación del artículo 71 de la Ley 29944

Modifícase el numeral a.8, del literal a) del artículo 71 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, con el texto siguiente:

“Artículo 71.- Licencias

La licencia es el derecho que tiene el profesor para suspender temporalmente el ejercicio de sus funciones por uno (1) o más días.

Las licencias se clasifican en:

a) CON GOCE DE REMUNERACIONES

(...)”

a.8 Por desempeño de cargos de consejero regional y regidor municipal:

a.8.1 Por desempeño de cargo de consejero regional conforme a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, por el tiempo que dure su mandato.

a.8.2 Por desempeño de cargo de regidor municipal equivalente a un día de trabajo semanal, por el tiempo que dure su mandato.

(...)"

Artículo 5.- Modificación del artículo 195 del Decreto Supremo 004-2013-ED
Modifícase el artículo 195 del Decreto Supremo 004-2013-ED, Reglamento de la Ley de Reforma Magisterial:

"Artículo 195.- Licencia por desempeño de Consejero Regional o Regidor Municipal

195.1 La licencia con goce de remuneración por desempeño como Consejero Regional **se otorga conforme a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales**, cuando los profesores son electos como Consejeros por el tiempo que dure su mandato.

(...)"

Artículo 6.- Disposición derogatoria.

Deróganse o déjense sin efecto, las disposiciones normativas y administrativas que se opongan a la presente Ley.

Lima, 5 de setiembre de 2019



ARMANDO VILLANUEVA MERCADO
Vocero
Grupo Parlamentario Acción Popular

ARMANDO VILLANUEVA MERCADO
Congresista de la República

Paloma Vozceda

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,¹¹ de ~~SEPTIEMBRE~~ del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 4782 para su
estudio y dictamen, a la(s) Comisión(es) de
DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN,
GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN
DE LA GESTIÓN DEL ESTADO. —


.....
GIOVANNI FORNO FLÓREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentos de la propuesta

Función del Consejo Regional

Respecto a los Gobiernos Regionales y su estructura orgánica, la Constitución Política del Perú, modificada por la Ley 27680 y Ley 30305, establece que:

Órganos de los gobiernos regionales

Artículo 191.- Los gobiernos regionales tienen autonomía política, económica y administrativa en los asuntos de su competencia. Coordinan con las municipalidades sin interferir sus funciones y atribuciones.

La estructura orgánica básica de estos gobiernos la conforman el **Consejo Regional, como órgano normativo y fiscalizador**, el Gobernador Regional, como órgano ejecutivo, y el Consejo de Coordinación Regional integrado por los alcaldes provinciales y por representantes de la sociedad civil, como órgano consultivo y de coordinación con las municipalidades, con las funciones y atribuciones que les señala la ley. **El Consejo Regional tendrá un mínimo de siete (7) miembros y un máximo de veinticinco (25), debiendo haber un mínimo de uno (1) por provincia y el resto, de acuerdo a ley**, siguiendo un criterio de población electoral.

El Consejo Regional es el órgano normativo y fiscalizador de los Gobiernos Regionales que forma parte de su estructura básica, tal como lo establece la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en sus artículos 11 y 13 al señalar:

Artículo 11.- Estructura básica

Los Gobiernos Regionales tienen la estructura orgánica básica siguiente:

EL CONSEJO REGIONAL es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional. Está integrado por los **Consejeros Regionales**, elegidos por sufragio directo por un periodo de cuatro (4) años. El mandato es irrenunciable, con excepción de los casos previstos en la Constitución, pero revocable conforme a Ley.

Artículo 13.- El Consejo Regional

Es el órgano normativo y fiscalizador del gobierno regional. Le corresponden las funciones y atribuciones que se establecen en la presente Ley y aquellas que le sean delegadas. Está integrado por los Consejeros Regionales. Anualmente los Consejeros Regionales

eligen, entre ellos, a un Consejero Delegado que convoca y preside las Sesiones del Consejo Regional, lo representa y tramita sus acuerdos. No hay reelección del Consejero Delegado.

Labor que ejercen los Consejeros Regionales

Respecto a los derechos y obligaciones de los Consejeros Regionales, la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su artículo 16 establece:

Artículo 16.- Derechos y obligaciones funcionales de los Consejeros Regionales

Son derechos y obligaciones funcionales de los Consejeros Regionales:

- a. Proponer normas y acuerdos regionales.
- b. Fiscalizar los actos de los órganos de dirección y administración del Gobierno Regional u otros de interés general.
- c. Integrar las comisiones ordinarias, investigadoras o especiales.
- d. Asistir a las sesiones del Consejo Regional y Comisiones correspondientes con derecho a voz y voto.
- e. Las demás que le sean asignados por Ley o por el Consejo Regional.

Dentro las funciones normativas, fiscalizadoras y de representación que ejercen los Consejeros Regionales, implica la realización de una serie de actividades como son:

- Asistir y participar en sesiones ordinarias y extraordinarias del consejo regional.
- Participar en sesiones del Pleno, sesiones de Comisiones y reuniones de trabajo que se llevan a cabo en forma descentralizada.
- Proponer normas y acuerdos regionales.
- Realizar acciones de fiscalización (Visitas de fiscalización, pedidos de información, citaciones a funcionarios, etc.).
- Integrar y presidir el trabajo de la Comisión Ordinarias, Especiales o Investigadoras del Consejo Regional.
- Realizar viajes de representación y fiscalización a las provincias a las cuales representan.
- Efectuar el estudio y análisis de los documentos que se ponen a su consideración para su respectiva aprobación.
- Otras que le sean asignados por Ley, el Reglamento Interno del Consejo Regional y el Consejo Regional.

De lo antes indicado se puede apreciar claramente que la labor que cumplen los Consejeros Regionales, no solamente se circunscribe a asistir a las sesiones del Pleno del Consejo Regional (Ordinarias y Extraordinarias), sino también a realizar otras actividades propias del cargo dentro y fuera de la Ciudad; por lo que, se encuentra plenamente justificada la licencia laboral al centro de trabajo,

con goce de remuneraciones, de hasta por 80 horas mensuales, para cumplir con las obligaciones de su función, establecida en el artículo 19 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales.

Sobre las responsabilidades e incompatibilidades de los Consejeros Regionales la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su artículo 17 establece:

Artículo 17.- Responsabilidades e incompatibilidades de los Consejeros Regionales

- a) El cargo de Consejero Regional es incompatible:
- Con el ejercicio de cualquier otra función pública proveniente de elección popular.
 - Con la condición de gerente, apoderado, representante, mandatario, abogado, accionista o miembro del directorio de empresas o de instituciones que tienen con el Gobierno Regional contratos de obras, de suministro o de aprovisionamiento, administran rentas públicas o prestan servicios públicos.
 - Con cargos similares en empresas que, durante el mandato de los Consejeros Regionales, obtengan concesiones de los Gobiernos Regionales, así como en empresas del sistema crediticio financiero supervisadas por la Superintendencia de Banca y Seguros.
- b) Los Consejeros Regionales son responsables:
- Solidariamente, por los acuerdos que adopten salvo que dejen expresa constancia de su voto en contra.
 - Individualmente, por los actos violatorios de la Ley, en el ejercicio del cargo.

Los Consejeros Regionales no pueden ejercer cargos en el Gobierno Regional, salvo que hayan sido elegidos siendo trabajadores, en cuyo caso gozarán de licencia durante el tiempo que dure su cargo.

Los Consejeros Regionales no pueden intervenir a favor de terceros en causas pendientes con el Gobierno Regional.

Al respecto cabe señalar que el ejercicio del cargo de Consejero Regional conlleva una gran responsabilidad, ya que ésta es solidaria, por los acuerdos que adopta; e individual, por los actos que realiza en el ejercicio de sus funciones, situación que motiva que se tenga que contar con un adecuado asesoramiento técnico y legal, con el cual muchas veces no se tiene debido al limitado presupuesto de los Consejos Regionales; por lo que, su función también se extiende a realizar un adecuado estudio de los documentos y pedidos que llegan al Consejo Regional para su respectiva aprobación.

Dietas de los Consejeros Regionales

Regulación de las dietas de los Consejeros Regionales en la Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales

Respecto a las dietas de los Consejeros Regionales la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en sus artículos 15 y 19 establece:

Artículo 15.- Atribuciones del Consejo Regional

Son atribuciones del Consejo Regional:

(...)

- f. Fijar la remuneración mensual del Presidente y Vicepresidente y las dietas de los Consejeros.

Artículo 19.- Dietas y licencias

a. Dietas.

Los Consejeros Regionales tienen derecho a percibir dietas. Las dietas son fijadas por el Consejo Regional dentro del primer trimestre de cada ejercicio anual, de acuerdo a la capacidad económica del Gobierno Regional. La norma que los aprueba y los montos de las dietas, se publican obligatoriamente.

El monto de la dieta por el período mensual de sesiones no puede exceder de una y media (1.5) Unidad Impositiva Tributaria vigente a la fecha del Acuerdo que las aprueba.

No tienen carácter remunerativo, son renunciables y excluyentes de cualquier otra bonificación o asignación de similar concepto.

Se abonan por

cada período efectivo de sesiones en el transcurso del mes, a las que haya asistido el consejero.

El Presidente Regional y el Vicepresidente Regional no tienen derecho a dietas.

(...)

Regulación de la Dietas en la Ley 28212

La Constitución Política del Perú en su artículo 191, modificado por la Ley 27680 y la Ley 30305, establece que:

Funcionarios y trabajadores públicos

Artículo 39.- Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación. El Presidente de la República tiene la más alta jerarquía en el servicio a la Nación y, en ese orden, los representantes al Congreso, ministros de Estado, miembros del Tribunal Constitucional y del Consejo de la Magistratura, los magistrados supremos, el Fiscal de la Nación y el Defensor del Pueblo, en igual

categoría; y **los representantes de organismos descentralizados** y alcaldes, de acuerdo a ley.

La Ley 28212, Ley que desarrolla el artículo 39 de la Constitución Política en la que se refiere a la jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado, modificada por el Decreto de Urgencia 038-2006 y por la Ley 29718 en sus artículos 4, 5 y en su Cuarta Disposición transitoria establece:

Artículo 3.- Creación de la Unidad Remunerativa del Sector Público

Créase la Unidad Remunerativa del Sector Público - URSP, que servirá como referencia para el pago de las remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado, cuyo monto será fijado por el Poder Ejecutivo, antes de la presentación del proyecto de la Ley de Presupuesto del Sector Público del año en que tendrá vigencia.

Artículo 4.- Régimen de remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado

Las remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado (...) se rigen por las siguientes reglas:

(...)

- c) Los Presidentes de los Gobiernos Regionales reciben una remuneración mensual, que es fijada por el Consejo Regional correspondiente, (...) **hasta un máximo de cinco y media URSP** por todo concepto.

Artículo 5.- De las Dietas

(...)

- 5.2. Los Consejeros Regionales (...) reciben únicamente dietas, según el monto que fijen los respectivos Consejos Regionales (...) de conformidad con lo que disponen sus respectivas leyes orgánicas. En ningún caso dichas dietas pueden superar en total el **treinta por ciento (30%) de la remuneración mensual del Presidente del Gobierno Regional.**

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Cuarta. - Determinación de la Unidad Remunerativa del Sector Público para el año 2004

Mediante decreto supremo, el Poder Ejecutivo en un plazo máximo de quince (15) días calendario, contados después de promulgada la presente Ley, determinará el valor de la URSP para el año 2004 para los altos funcionarios y autoridades del Estado.

La Unidad de Ingreso del Sector Público - UISP

Mediante la Ley 28212, se desarrolló el artículo 39 de la Constitución Política en lo que se refiere a la jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado, estableciéndose en el artículo 3 de la citada norma que el Poder Ejecutivo fijará el monto de la Unidad Remunerativa del Sector Público — URSP (Actualmente Unidad de Ingreso del Sector Público UISP) antes de la presentación del proyecto de la Ley de Presupuesto del Sector Público del año en que tendrá vigencia.

La referida Cuarta Disposición Transitoria de la mencionada Ley 28212, que otorgó al Poder Ejecutivo un plazo de 15 días calendario para fijar, mediante Decreto Supremo, la Unidad Remunerativa del Sector Público - URSP correspondiente al año 2004, no cumplió con el mandato de la acotada disposición de carácter transitorio; siendo que recién por Decreto Supremo 046-2006-PCM, publicado en el Diario Oficial "El Peruano" con fecha 31 de julio de 2006, que en su artículo I estableció:

Artículo 1.- Del monto de Unidad Remunerativa del Sector Público - URSP correspondiente al año 2007

Fijase en la suma de S/. 2.600.00, el monto de la Unidad Remunerativa del Sector Público - URSP correspondiente al año 2007.

Con relación a la evolución del monto de la Unidad de Ingreso del Sector Público (Antes Unidad Remunerativa del Sector Público) cabe señalar que desde el año 2007 (D.S. 046-2006-PCM) fecha en que por primera vez fue establecida hasta el año 2019 dicha unidad de ingreso se ha mantenido en la misma suma de S/ 2,600.00, no habiendo sufrido modificación o incremento alguno, tal como se aprecia del Decreto Supremo 086-2018PCM, se fijan monto de la Unidad de Ingreso del Sector Público para el año 2019, estableciéndose en su artículo 1 lo siguiente:

Artículo 1.- Del monto de la Unidad de Ingreso del Sector Público correspondiente al año 2019

Fijese en **S/. 2 600.00** (DOS MIL SEISCIENTOS Y 00/100 SOLES) el monto correspondiente a la Unidad de Ingreso del Sector Público para el año 2019.

La cual resulta ser la misma que se estableció para el año 2018.

Remuneración de los gobernadores regionales y dietas de los consejeros regionales

Teniendo en cuenta que los Gobernadores Regionales (Antes Presidentes de los Gobiernos Regionales) perciben por todo concepto una remuneración mensual, que es fijada por el Consejo Regional correspondiente, **hasta un máximo de cinco y media URSP** (Actualmente UISP) y considerando que la referida unidad de ingreso ha venido siendo fijada en la suma de S/ 2,600.00, dicho funcionario (Gobernador Regional) tiene como remuneración máxima la suma de S/. 14,300.00 (Catorce mil trescientos con 00/100 soles); por lo que, la dieta de los Consejeros Regionales equivalente al 30% de dicho monto, viene siendo fijada en la suma de S/. 4,290.00 (Cuatro mil doscientos noventa con 00/100 soles), conforme lo establecido en la Ley 28212 y sus modificatorias.

Antinomia entre la Ley 27867 (Ley Orgánica) y la Ley 28212 (Ley Ordinaria)

De lo antes indicado se puede apreciar que respecto a las dietas de los Consejeros Regionales se ha presentado una antinomia o contradicción entre la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Artículo 19, literal a.) y la Ley 28212, Ley que desarrolla el artículo 39 de la Constitución Política en la que se refiere a la jerarquía y remuneraciones de los altos funcionarios y autoridades del Estado (Artículo 5), ya que mientras que en **la primera** que es una ley orgánica se hace referencia a que el monto de la dieta por el periodo mensual de sesiones **no puede exceder de una y media (1.5) Unidad Impositiva Tributaria** vigente a la fecha del Acuerdo que las aprueba; en **la segunda** que es una ley ordinaria de desarrollo constitucional, señala de que en ningún caso las dietas pueden superar en total el **treinta por ciento (30%) de la remuneración mensual del Gobernador Regional** (Cinco y media UISP).

Licencias de los Consejeros Regionales:

Regulación de las licencias de los Consejeros Regionales en la Ley 27867 - LOGR

Respecto a la licencia de los Consejeros Regionales la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, en su artículo 19 establece:

Artículo 19.- Dietas y licencias

(...)

b. Licencias.

Los Consejeros Regionales tienen derecho a licencia laboral en su centro de trabajo, con goce de haber, hasta por 80 horas mensuales, para cumplir con las obligaciones de su función. Tienen derecho a no ser trasladados ni reasignados sin su expreso consentimiento, mientras ejercen función regional.

Regulación de las licencias de los Consejeros Regionales en la Ley 29944 — LRM

La Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, en su artículo 71 respecto a las licencias establece:

Artículo 71.- La licencia es el derecho que tiene el profesor para suspender temporalmente el ejercicio de sus funciones por uno (1) o más días. Las licencias se clasifican en:

a) CON GOCE DE REMUNERACIONES

(...)

a.8 **Por desempeño de cargos de consejero regional o regidor municipal, equivalente a un día de trabajo semanal**, por el tiempo que dure su mandato.

El Decreto Supremo 004-2013-ED, Reglamento de la Ley 29944 — Ley de Reforma Magisterial en su artículo 195 señala:

Artículo 195.- Licencia por desempeño de Consejero Regional o Regidor Municipal.

195.1 La licencia con goce de remuneración por desempeño como Consejero Regional o Regidor municipal se **otorga conforme a la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales** y Ley Orgánica de Municipalidades, cuando los profesores son electos como Consejeros Regionales o Regidores Municipales respectivamente, en atención al interés común del servicio educativo, se les concede hasta un (01) día semanal mensual de licencia con goce de remuneraciones por el tiempo que dure su mandato.

195.2 Mientras ejerzan su función como Consejero o Regidor, por su cargo docente no pueden ser reasignados sin su consentimiento.

Antinomia entre la Ley 27867 (Ley Orgánica) y la Ley 29944 (Ley Ordinaria)

De lo antes indicado se puede apreciar que respecto a la licencia laboral a los Consejeros Regionales se ha presentado una antinomia o contradicción entre la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales (Artículo 19, literal b.) y la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial (Artículo 71, literal a), numeral 8), ya que mientras que en **la primera** que es una ley orgánica se hace referencia a una licencia con goce de haber de **80 horas mensuales**, en **la segunda** se establece una licencia con goce de remuneraciones de **un día de trabajo semanal**.

La licencia con goce de haber de 80 horas mensuales establecida en el artículo 19 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, resulta ser un

derecho laboral que tiene el carácter de irrenunciable, tal como lo establece la Constitución Política del Perú, que en su artículo 26 prescribe:

Artículo 26.- En la relación laboral se respetan los siguientes principios:

(...)

- 2 Carácter irrenunciable de los derechos por la constitución y la ley.

Pronunciamientos de SERVIR sobre las licencias

En el Informe Técnico 297-2016-SERVIR/GPGSC de fecha 26 de febrero de 2016 emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil sobre licencia para ejercicio de función regional, ha señalado:

III. Conclusiones

- 3.1 De acuerdo a lo establecido en el artículo 19 de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, a efectos de poder ejercer el cargo de Consejeros Regionales, la entidad empleadora (del sector público o privado) del servidor electo en tal cargo está obligada a conceder licencia con goce de haber, hasta por ochenta (80) horas mensuales, para cumplir con las obligaciones de su función regional.
- 3.2 Cabe agregar que los servidores no podrán ser trasladados ni reasignados, sin su expreso consentimiento mientras ejercen función regional, además, no podrán sufrir una alteración de su nivel remunerativo.

En el Informe Técnico 007-2019-SERVIR/GPGSC de fecha 3 de enero de 2019 emitido por la Gerencia de Políticas de Gestión del Servicio Civil sobre Otorgamiento de licencia con goce de remuneraciones por desempeño del cargo de consejero regional a docente, ha señalado:

(...)

- 2.10. En esa línea, por cuanto la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, tiene la misma jerarquía normativa que la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, resulta pertinente la aplicación del principio de especialidad, considerando que "cuando dos normas de similar jerarquía establecen disposiciones contradictorias o alternativas, pero una es aplicable o un aspecto más general de situación y la otra a un aspecto restringido, prima ésta en su campo específico".

- 2.11. Es así, que debe darse preferencia a lo dispuesto por el numeral 8 del literal a) del artículo 71 de la Ley de Reforma Magisterial, en concordancia con el numeral 1 del artículo 195 del Reglamento de la misma, aprobado por Decreto Supremo 004-2013-ED, por cuanto todos estos dispositivos prevén consecuencia jurídicas que se adaptan mejor al supuesto de hecho representado por los docentes que han adquirido el derecho de acceder a la licencia con goce de remuneraciones para el desempeño del cargo de consejero regional.

III. Conclusiones

- 3.1. La jornada de trabajo semanal mensual de los docentes sujetos a la Ley de Reforma Magisterial se establece según el área de desempeño y el cargo que ejerce, siendo esta diferente según corresponda a la Educación Básica Regular, la Educación Básica Especial, la Educación Básica Alternativa, Educación Técnico Productiva o si corresponde a un docente coordinador de programa no escolarizado.
- 3.2. Conforme a lo dispuesto por la Ley de Reforma Magisterial (norma especial) y su Reglamento, la licencia con goce de remuneraciones, que se otorga a los docentes para el desempeño como Consejero Regional o Regidor Municipal es de un (01) de trabajo por semana, en atención al interés común del servicio educativo, tiempo que debe ser dedicado exclusivamente para el desempeño de sus labores como consejero regional, cuyo número de horas pedagógicas dependerá de la jornada de trabajo asignada.

Aspecto no considerado por SERVIR

Si bien respecto a la antinomia producida entre la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales y la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial, la Autoridad Nacional del Servicio Civil - SERVIR ha señalado que resulta pertinente la aplicación del principio de especialidad, considerando que debe darse preferencia a lo dispuesto por el numeral 8 del literal a) del artículo 71 de la Ley de Reforma Magisterial, en concordancia con el numeral 1 del artículo 195 del Reglamento de la misma, aprobado por Decreto Supremo 004-2013-ED; sin embargo, no ha tenido en cuenta que una ley ordinaria carece de competencia para regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica (Principio de competencia) y que aquella (Ley Ordinaria) no puede normar materias reservadas a los gobiernos regionales que se rigen por su respectiva ley orgánica, tal como ha establecido el Tribunal Constitucional, en reiterados precedentes, tal como se indica líneas abajo.

Insuficiencia del tiempo de la licencia establecida en la Ley de Reforma Magisterial:

Asimismo, el tiempo de la licencia establecido en la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial (Ley Ordinaria), en donde se considera una licencia de tan solo un (01) día semanal mensual, **NO RESULTA SUFICIENTE PARA EL CORRECTO Y ADECUADO DESEMPEÑO DE LAS FUNCIONES DE LOS CONSEJEROS REGIONALES**, en razón a lo siguiente:

- El ámbito de competencia de la labor que realizan los Consejeros Regionales es a nivel regional, esto es comprende todo el departamento, provincias y distritos de la región, a diferencia de los regidores municipales que su competencia comprende a nivel de su respectiva provincia o distrito.
- Los consejeros regionales representan a distintas provincias de la región; por lo que, para ejercer su labor y realizar su trabajo, se tienen que desplazar de su provincia a la sede del Consejo Regional.
- La labor de los consejeros regionales no solo se limita a participar en las sesiones de Consejo Regional (Ordinarias y Extraordinarias) una vez a la semana, sino también a asistir a las sesiones de Comisiones de Trabajo, participación en Reuniones de Trabajo, Fiscalización a obras y proyectos, atención a los administrados, revisar y evaluar los documentos y pedidos que van a ser materia de aprobación por las Comisiones y por el Pleno del Consejo Regional, entre otros, lo cual no se realiza en un solo día a la semana.

La Ley Orgánica y la Ley Ordinaria en el marco de los precedentes del Tribunal Constitucional

Respecto a la naturaleza y reserva de las leyes orgánica el Tribunal Constitucional en el Expediente 00023-2008-PI/TC - LIMA DEFENSORÍA DEL PUEBLO ha señalado:

(...)

IV. FUNDAMENTOS:

(...)

2. La naturaleza y reserva de las leyes orgánicas.

(...)

5. (...)

A su vez la Constitución, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional hecha en la STC 00047-2004-AI/TC, fundamento 16, reconoce los siguientes tipos de leyes: (i) las leyes de reforma constitucional; (ii) la ley de Presupuesto de la República; (iii) la ley de la Cuenta General de la

República; **(iv) las leyes ordinarias: y (v) las leyes orgánicas.**

6. Si bien la Constitución **no reconoce una superioridad jerárquica entre las leyes orgánicas y las leyes ordinarias,** la importancia de las primeras se ve reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, convirtiéndose en la práctica en límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple que usualmente regula la expedición de leyes ordinarias. De acuerdo con el artículo 106 de la Constitución, el objeto de las leyes orgánicas es el siguiente:

Artículo 106.- Leyes Orgánicas

Mediante leyes orgánicas **se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución,** así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. **Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.**

(...)

8. Con relación a la naturaleza de las leyes orgánicas, este Tribunal Constitucional ha dejado en claro que el modelo previsto en el artículo 106 de la Constitución es uno que preserva el principio de unidad en la interpretación de la Carta. En tal sentido debe considerarse que dicha norma contempla dos rubros que deben regularse mediante ley orgánica (STC 00047-2004-AI/TC, fundamento 16): **(i) la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas de forma expresa por la Constitución,** así como aquellas que, debido a su relevancia constitucional, también gozan de tal calidad; y (ii) las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución, tales como los mecanismos de participación ciudadana (artículo 31), la explotación de los recursos naturales (artículo 66) o las acciones de garantías constitucionales (artículo 200).

9. La prerrogativa especial que revisten las leyes orgánicas hace que, de forma complementaria al debate y trámite legislativo necesario para su aprobación, éstas deban cumplir con los siguientes elementos adicionales: (i) la reserva material, (ii) el quórum mínimo requerido y (iii) la intención del legislador a fin de garantizar la transparencia y los mecanismos de control político en la adopción, modificación o derogación de una ley orgánica.

(...)

11. Así, este Tribunal ha determinado que no se genera. per se. un problema de inconstitucionalidad cada vez que una ley ordinaria colisione con una ley orgánica. La eventual inconstitucionalidad sería consecuencia de que la ley ordinaria haya infringido directamente el artículo 106 de la Constitución, en un doble sentido (STC 00007-2002-AI/TC, fundamento 7.2):

- a. porque una ley ordinaria carece de competencia para regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica; o,
- b. porque pese a regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica, no se aprobó con la mayoría exigida por el artículo 106 de la Constitución.

Por lo tanto, y como este Colegiado lo ha establecido en anteriores ocasiones, la ley orgánica debe comprenderse desde la perspectiva del principio de competencia, en el contexto de las diferentes fuentes del Derecho reconocidas en la Constitución.

12. Con base en lo anterior, se puede concluir que las leyes orgánicas cuentan con determinadas características que establecen una prerrogativa especial, por la materia y los órganos constitucionales que deben ser regulados en desarrollo del mandato constitucional.

(...)

Sentencia del Pleno Jurisdiccional del Tribunal Constitucional recaída en el Expediente 047-2004-AVTC, ha establecido:

(...)

2.1.3.1.1.1. Las leyes

16. Pueden definirse como las prescripciones normativas generales y escritas emanadas del Congreso de la República, conforme a un procedimiento prefijado por la Constitución.

(...)

Agregando que:

(...) conforme al sistema de fuentes diseñado por la Norma Suprema y a sus artículos 51, 200 inciso 4), 102 inciso I) y 106 **la categoría normativa de leyes comprende a las leyes ordinarias y a las leyes orgánicas. las cuales tiene la misma jerarquía jurídica.**

Ley ordinaria: Es la expedida por el Congreso de la República (inciso 1 del artículo 102 de la Constitución) y su modo de producción está regulado por los artículos 105, 107, 108 y 109 de la Constitución. En rigor puede normar cualquier materia, **con excepción de las reservadas a la ley orgánica conforme al artículo 106 de la Constitución y las que sean materia exclusiva de los gobiernos regionales o municipales.**

(...)

Ley Orgánica: Es expedida por el Congreso de la República y su modo de producción debe cumplir los requisitos formales y materiales previstos en el artículo 106 de la Constitución. Con relación a los requisitos formales dicho artículo dispone:

Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquier proyecto de ley y para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.

Sobre los requisitos materiales el mismo artículo 106 prescribe:

Mediante leyes orgánicas se regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución.

(...) este Colegiado estableció que las **entidades del Estado cuya estructura y funcionamiento deben ser regulados por ley orgánica** son:

- Congreso de la República, asumiendo que el reglamento del Congreso goza de naturaleza equivalente a ley orgánica.
- Poder Judicial.

- Poder Ejecutivo, sólo en cuanto a las disposiciones relativas a los capítulos IV y V del Título IV de la Constitución (Presidencia de la República y Consejo de Ministros), puesto que los ministerios deben ser regulados por ley de organización y funciones —ley ordinaria—, conforme al artículo 121 de la Constitución.
- Jurado Nacional de Elecciones.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales.
- Registro Nacional de Identificación y Estado Civil.
- Tribunal Constitucional.
- Defensoría del Pueblo.
- Ministerio Público.
- Consejo Nacional de la Magistratura.
- LOS GOBIERNOS REGIONALES
- Las municipalidades
- Superintendencia de Banca y Seguros.
- Contraloría General de la República.
- Banco Central de Reserva.

Las otras materias sujetas a reserva de ley orgánica a que se refieren los artículos 31, 66 y 200 de la Constitución son: **el derecho de ser elegido y de elegir libremente a sus representantes, las condiciones de utilización y otorgamiento a particulares de los recursos naturales y el ejercicio de las garantías constitucionales, respectivamente.**

Sentencia del Tribunal Constitucional en el Expediente 0022-2004-AI/TC LIMA
Dino Baca Herrera y otros, señala:

(...)

16. Por tanto, conforme al sistema de fuentes diseñado por la Norma Suprema y a sus artículos 51, 200 inciso 4), 102 inciso I) y 106, la categoría normativa de leyes comprende a las leyes ordinarias y a las leyes orgánicas, las cuales tiene la misma jerarquía jurídica. Consecuentemente, en el presente caso la expedición de la Ley 28078 no viola el principio de jerarquía normativa en los términos planteados por los demandantes.

Conclusiones del criterio jurisprudencial desarrollado por el TC sobre las leyes orgánicas y leyes ordinarias

Del todo el desarrollo jurisprudencial efectuado por el Tribunal Constitucional respecto a las Leyes Ordinarias y las Leyes Orgánicas se pueden establecer lo siguiente:

- La categoría normativa de leyes comprende a las leyes ordinarias y a las leyes orgánicas, las cuales tiene la misma jerarquía jurídica. La Constitución **no reconoce una superioridad jerárquica entre las leyes orgánicas y las leyes ordinarias.**
- Leyes orgánicas son aquellas que **regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución**, así como también las otras materias cuya regulación por ley orgánica está establecida en la Constitución (El derecho de ser elegido y de elegir libremente a sus representantes, las condiciones de utilización y otorgamiento a particulares de los recursos naturales y el ejercicio de las garantías constitucionales). Los proyectos de ley orgánica se tramitan como cualquiera otra ley. **Para su aprobación o modificación, se requiere el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.** (Artículo 106 Constitución Política del Perú)
- Ley ordinaria es la expedida por el Congreso de la República (inciso 1 del artículo 102 de la Constitución) y su modo de producción está regulado por los artículos 105, 107, 108 y 109 de la Constitución. En rigor puede normar cualquier materia, **CON EXCEPCIÓN DE LAS RESERVADAS A LA LEY ORGÁNICA CONFORME AL ARTÍCULO 106 DE LA CONSTITUCIÓN Y LAS QUE SEAN MATERIA EXCLUSIVA DE LOS GOBIERNOS REGIONALES O MUNICIPALES.**
- La importancia de las leyes orgánicas se ve reflejada en la posibilidad de condicionar la expedición de leyes al cumplimiento de ciertos fines y principios, convirtiéndose en la práctica en límites al procedimiento legislativo ordinario y a la regla de mayoría simple que usualmente regula la expedición de leyes ordinarias.
- **Tribunal ha determinado que no se genera, per se, un problema de inconstitucionalidad cada vez que una ley ordinaria colisione con una ley orgánica. La eventual inconstitucionalidad sería consecuencia de que la ley ordinaria haya infringido directamente el artículo 106 de la Constitución**, en un doble sentido (STC 00007-2002-AI/TC, fundamento 7.2):
 - a) **porque una ley ordinaria carece de competencia para regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica; o,**
 - b) **porque pese a regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica, no se aprobó con el voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso.**
- **La ley orgánica debe comprenderse desde la perspectiva del principio de competencia**, en el contexto de las diferentes fuentes del Derecho reconocidas en la Constitución.

Las Leyes Ordinarias no son competentes para regular o modificar derechos de los Consejeros Regionales establecidos en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales:

- Las Leyes Orgánicas **regulan la estructura y el funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución**, entre ellas los Gobiernos Regionales.
- Dentro de la estructura básica de los Gobiernos Regionales se encuentra el Consejo Regional, integrado por los consejeros regionales; por lo que, todo lo relativo a sus derechos y deberes, que incluyen sus dietas y licencia deben ser regulados en su respectiva ley orgánica.
- **Ley ordinaria carece de competencia para regular una materia sujeta a reserva de ley orgánica**, esto es lo relativo al Consejo Regional y sus integrantes (Consejeros regionales).
- Los derechos de los Consejeros Regionales a percibir dietas y a la licencia laboral, regulados en el artículo 19 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, han tenido una votación especial para su aprobación (Voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso); por lo que, no pueden ser materia de modificación o regulación por parte de una ley ordinaria que tan sólo ha sido aprobada por mayoría simple.
- En este sentido, **LO RELATIVO A LAS DIETAS Y LICENCIAS DE LOS CONSEJEROS REGIONALES SE ENCUENTRA REGULADA EN LA SU RESPECTIVA LEY ORGÁNICA** (Ley 27867 Artículo 19); por lo que, **NO CORRESPONDE QUE ESTOS ASPECTOS SEAN REGULADOS POR LEYES ORDINARIAS** (Ley 28212 y Ley 29949).

Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

El presente proyecto no contraviene la Constitución Política del Perú, por el contrario, las modificaciones a la Ley 27867 - Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, se encuentra en armonía con el marco constitucional y legal referente a esta materia.

Análisis costo - beneficio

La presente iniciativa legislativa plantea la modificación de un artículo de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, y de otras leyes ordinarias, lo cual servirá para aclarar algunas contradicciones o antinomias respecto a los derechos de los Consejeros Regionales y que permitirá un adecuado ejercicio de su función como integrantes del Consejo Regional. En tal virtud, se establece que el análisis costo beneficio resulta favorable.

Incidencia ambiental

No genera incidencia ambiental de tipo alguno.

Vinculación con la Agenda Legislativa y las políticas de Estado del Acuerdo Nacional

La presente iniciativa tiene vinculación a la Política de Estado 8, Descentralización Política, Económica y Administrativa para Propiciar el Desarrollo Integral, Armónico y Sostenido del Perú.

Lima, 5 de setiembre de 2019