Proyecto de Ley N° 5587/2022-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
18 JUL. 2023
RECIBIDO
Firma ____ Hora 1:42 p.m.

SUMILLA: LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 71 DE LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL

El Grupo Parlamentario BLOQUE MAGISTERIAL DE CONCERTACION NACIONAL, a iniciativa del Congresista **ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

EL CONGRESO DE LA REPUBLICA;
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 71 DE LA LEY 29944, LEY DE REFORMA MAGISTERIAL

Artículo 1°. Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto modificar el literal a) del artículo 71 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial.

Artículo 2°. Finalidad
La finalidad de la presente ley es reestablecer y precisar el derecho de licencia a que tienen derecho los docentes que son electos consejeros regionales.

Artículo 3°. Modificación del artículo 71 de la Ley 29944, Ley de Reforma Magisterial
Se modifica 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 3°. Financiamiento

La implementación de la presente norma se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Educación y de los gobiernos regionales, en lo que corresponda al sector educación, sin demandar mayores recursos al tesoro público.

Artículo 4° Derogatoria

Se deroga o deja sin efecto las disposiciones normativas y administrativas que se oponga a la presente Ley.

Lima, junio de 2023.

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

ELIZABETH SARA MEDINA HERMOSILLA
Congresista de la República
Vocera del Grupo Parlamentario
Bloque Magisterial de Concertación Nacional

ALEX ANTONIO PAREDES GONZALES
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Francis J. Paredes Castro.

LUCINDA VASQUEZ VELA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

DR. SEGUNDO T. QUIROZ BARBOZA
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Paul Gutierrez T.

Pasión Dávila

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
CONG. MIRANDO EDGAR TELLO MONTES

Germán Tacuri

Edgar Tello Montes.

Oscar Zea Ch.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTACION

La Ley 27867, Ley Orgánica de los Gobiernos Regionales, establece en sus artículos 11 y 13, la estructura básica del GORE y que el Consejo Regional es el órgano normativo y fiscalizador, respectivamente. En tanto, el artículo 16, consigna los derechos y obligaciones funcionales de los Consejeros Regionales:

> ***"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".***

Para poder desempeñar estas funciones normativas, fiscalizadoras y de representación que desarrollan 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 lleven en forma descentralizada.
- Proponer normas y acuerdos regionales
- Realizar acciones de fiscalización (visitas de fiscalización, pedios de información, citación 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.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

- Otras que le sean asignados por Ley, el Reglamento Interno del Consejo regional.

Por lo tanto, es evidente que la labor inherente al cargo de Consejero Regional, no solamente se circunscribe a asistir a las sesiones del Pleno del Consejo Regional (Ordinarias y Extraordinarias), sino también a desarrollar otras actividades propias del cargo dentro y fuera de capital de región, por lo que, se encuentra plenamente justificada la licencia laboral al centro de trabajo con goce de remuneraciones, de hasta 80 horas mensuales, para cumplir con las obligaciones de su función. (*Artículo 19° de la Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales*).

La Ley de Reforma Magisterial en su artículo 71° establece:

> ***"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 o regidor municipal,* ***equivalente a un día de trabajo semanal****, por el tiempo que dure su mandato".*

Debido a ello los consejeros regionales, que son docentes bajo el régimen laboral de la Ley de Reforma Magisterial, han sido excluidos de su derecho a tener licencia hasta por 80 horas; mientras que los demás profesionales y trabajadores del sector público, cuando acceden por elección popular al cargo de consejero regional, inmediatamente se les otorga la licencia con goce de haber hasta por 80 horas mensuales.

Al existir una evidente DISCRIMINACION LABORAL en contra de los docentes que son electos Consejeros Regionales, quienes se ven limitados para ejercer su labor normativa, fiscalizadora y de representación, respecto a los demás consejeros que si gozan de este derecho conferido por Ley 27867, Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. Es decir, se estaría cometiendo una tremenda injusticia con el docente consejero, al otorgársele licencia de un solo día semanal mensual, lo que evidenciaría una distinción que atenta contra los derechos constitucionales, lo que resulta insuficiente para el correcto y adecuado desempeño de sus funciones, violándose los

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

principios de igualdad de oportunidades sin discriminación, el carácter irrenunciable de los derechos laborales reconocidos por la Constitución y las leyes del Perú.

Es así que se acredita dentro del ámbito laboral una discriminación de índole profesional, al darse mejor trato y preferencia a otros servidores públicos de diferentes profesiones u oficios nombrados o contratados, frente a los profesionales de la educación. ***"La Sala de Derecho Constitucional y Social Permanente de la Corte Suprema de Justicia de la República del Perú enfatizó que la igualdad es un principio de derecho que instala a las personas situadas en idéntica condición, en un plano de equivalencia, de modo tal que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a una persona de los derechos que se conceden a otra, en paridad sincrónica o por concurrencia de razones. Asimismo, la Corte refirió que ninguna relación laboral puede limitar el ejercicio de los derechos constitucionales ni desconocer la dignidad del trabajador. Lo anterior, porque todo trabajador tiene derecho a acceder a una remuneración equitativa y suficiente que procure pare él y su familia, el bienestar material y espiritual. Por lo tanto, se debe respetar en toda relación laboral, el principio de igualdad de oportunidades sin discriminación"***. (https://desc.scjn.gob.mx/casacion-no-10588-2012)

La controversia entre una Ley Orgánica y una Ley ordinaria, ya ha sido abordada por el Tribunal Constitucional en el Expediente 00023-2008-PI/TC – Defensoría del Pueblo C/. Congreso de la República[1]:

> 5. *El artículo 51° de la Constitución consagra el principio de jerarquía normativa y supremacía de la Carta Política, disponiendo que esta prevalece sobre toda norma legal y la ley sobre las normas de inferior jerarquía. Del mismo modo, el inciso 4) del artículo 200° de la Constitución establece las normas que, en el sistema de fuentes normativas diseñado por ella, tienen rango de ley. Estas comprenden las leyes propiamente dichas, los decretos legislativos, los decretos de urgencia, los tratados, el reglamento del Congreso, las normas regionales de carácter general y las ordenanzas (Exp. N.° 00022-2004-AI/TC, de fecha 12 de agosto de 2005, fundamento 13).*

[1] https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2010/00023-2008-AI.html

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

*A su vez la Constitución, de acuerdo con la interpretación del Tribunal Constitucional hecha en la STC N.° 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 (iv) 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.***

7. *Como se puede observar, el artículo 106° no establece una jerarquía distinta a la de la ley, sino que precisa dos requisitos especiales para este tipo de leyes. En primer lugar, establece un orden material a través del cual se determinan las materias que serán objeto de regulación exclusiva y excluyente por parte de las leyes orgánicas. En segundo lugar, establece un requisito formal, referido al número de votos necesario para su aprobación.*

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*

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

contempla dos rubros que deben regularse mediante ley orgánica (STC N.° 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.*

10. *Estos requerimientos complementarios son necesarios puesto que la ley orgánica es una categoría normativa cuyo uso legislativo es excepcional, ya que, por un lado, se aparta de la común manifestación del principio democrático en el ámbito del procedimiento legislativo, sostenido en la preponderancia de las mayorías simples sobre las minorías, para imponer una democracia basada en mayorías cualificadas o reforzadas; y, por otro, se ocupa de materias específicas y directamente reservadas por la propia Constitución (STC N.° 00048-2004-AI/TC, fundamento 39).*

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 N.° 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,*

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

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.***
(El resaltado es nuestro)

Por lo que las Leyes Ordinarias no son competentes para regular o modificar derechos de los Consejeros Regionales establecidos en la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales. En tal sentido la Licencia de los Consejeros Regionales se encuentran reguladas en su respectiva Ley Orgánica (Ley 27867, artículo 19); por lo que, no correspondería que la licencia de los consejeros regionales, que son docentes, sea regulada o recortada por una Ley Ordinaria (Ley 29944)

En tal sentido, la presente iniciativa legislativa pretende acabar con dicha exclusión y discriminación, entre docentes y otros servidores públicos que cumplen las mismas funciones como consejeros regionales; a los docentes no se les reconoce el derecho de licencia con goce de haber de 80 horas que le otorga la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales al desempeñar el cargo con las mismas responsabilidades de los demás servidores públicos que desempeñan el cargo de Consejeros Regionales **cometiéndose una injusticia y discriminación**; lo que genera un daño moral, económico y laboral al profesional de la educación que asume funciones de Consejero Regional por elección popular.

II. IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa no contraviene o transgrede ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico y se enmarca dentro de los alcances de la Constitución Política del Perú.

Plaza Bolivar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777

III. ANALISIS COSTO BENEFICIO

La presente norma no implica un gasto adicional para el Estado, ya que no genera un aumento de la planilla estatal, sin embargo, desde el punto de vista del capital humano se reconocerá el derecho a ser designado a quien ocupe el primer puesto de un concurso público.

IV. VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa legislativa, se enmarca dentro del Segundo Objetivo: EQUIDAD Y JUSTICIA SOCIAL y la Política de Estado 11. **Promoción de la igualdad de oportunidades sin discriminación**, del Acuerdo Nacional.

Plaza Bolívar, Av. Abancay s/n Ofic. 218- Lima, Perú
Central telefónica: 311-7777