

**INFORME RECAIDO EN EL DECRETO
LEGISLATIVO 1489, DECRETO
LEGISLATIVO QUE ESTABLECE
ACCIONES PARA LA PROTECCIÓN DE
LOS PUEBLOS INDÍGENAS U
ORIGINARIOS EN EL MARCO DE LA
EMERGENCIA SANITARIA DECLARADA
POR EL COVID- 19.**

**SUBCOMISIÓN DE CONTROL POLÍTICO
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2022-2023**

Señor presidente:

Ha ingresado para informe de la Subcomisión de Control Político encargada de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo, Decreto Legislativo 1489, Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19, fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 10 de mayo de 2020.

La Comisión de Constitución y Reglamento, derivó el Decreto Legislativo 1489 a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio N°867-2022-2023-CCR-CR, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 90° del Reglamento del Congreso de la República.

El presente informe fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la Segunda Sesión Extraordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 27 de febrero de 2023, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Alejandro Aguinaga Recuenco, Wilson Soto Palacios, José Jeri Ore, Waldemar Cerrón Rojas, Víctor Cutipa Ccama, Alex Flores Ramírez, Martha Moyano Delgado y Alex Paredes Gonzales.**

I. ASPECTOS PRELIMINARES

Mediante Resolución Legislativa N°004-2022-2023-CR, publicado con fecha 16 de noviembre de 2022, se modifica el artículo 5 del Reglamento del Congreso de la República y se incorporara el artículo 92-A, donde mediante la única Disposición Complementaria Final se establece que *"La Subcomisión de Control Político, es el órgano encargado de analizar los actos normativos del Poder Ejecutivo emitiendo informe de cada decreto legislativo, decreto de urgencia, tratado internacional ejecutivo y decreto supremo que declara o prorroga regímenes de excepción. (...)"*

Conforme al artículo 90 del Reglamento del Congreso, relativo al procedimiento de control sobre la legislación delegada, el Presidente de la

República expide Decretos Legislativos, de acuerdo con las reglas que establece el artículo 104 de la Constitución Política del Perú.

En ese contexto, la Subcomisión de Control Político se instaló el día 11 de enero de 2023 y aprobó su plan de trabajo en la primera sesión ordinaria, a los 20 días del mismo mes.

II. SITUACIÓN PROCESAL

El Decreto Legislativo 1489, Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19, al amparo de las facultades legislativas de la Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19

Mediante Oficio 057-2020-PR, el Presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1489 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 14 de mayo de 2020 y remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución, el artículo 90 del Reglamento del Congreso, el artículo 28 del Decreto de Urgencia N°029-2020, y artículo 12 del Decreto de Urgencia N° 053-2020.

En ese contexto, la Comisión de Constitución y Reglamento del periodo parlamentario 2020-2021, remitió al Grupo de Trabajo encargado del control constitucional sobre los actos normativos del Poder Ejecutivo, el cual presentó su informe en la Décima Segunda Sesión Ordinaria, de fecha 20 de noviembre de 2020.

Sin embargo, mediante Oficio Circular N° 050-2021-2022-ADP-CD/CR, del periodo parlamentario 2021-2022, el Consejo Directivo del Congreso, aprobó el Acuerdo 054-2021-2022/CONSEJO-CR, donde dispuso que los dictámenes emitidos por la Comisión de Constitución y Reglamento retornarán a la comisión para su evaluación y pronunciamiento, entre ellos el Decreto Legislativo 1489.

Posteriormente a ello, la Comisión de Constitución y Reglamento derivó el Decreto Legislativo 1489 a la Subcomisión de Control Político, mediante Oficio 867-2022-2023/CCR-CR, con la finalidad de analizar su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Constitución Política del Perú

- "Artículo 101°, numeral 4.
(...) Son atribuciones de la Comisión Permanente:
4.- Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a la reforma constitucional, ni la aprobación de tratados

internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y de la Cuenta General de la República (...).

- *"Artículo 104°. El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.*

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El Presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo".

3.2. Reglamento del Congreso

- *Artículo 90°. "El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:*

a) El Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.

b) Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el Presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el Presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros".

3.3. Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19.

- *Artículo 1. Delégase en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar por el término de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la vigencia de la presente ley, sobre las materias enumeradas en el artículo 2 de la presente ley, conforme a lo previsto en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.*
- *Artículo 2.*

La delegación de facultades a la que se refiere el artículo 1 de la presente ley comprende la facultad de legislar sobre las siguientes materias:

1) En materia de salud, con el objetivo de dictar medidas que permitan la adecuada y plena prestación de los servicios de prevención y atención de salud para las personas contagiadas y con riesgo de contagio por COVID-19.

7) En materia de prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad (personas en situación de pobreza, mujeres e integrantes del grupo familiar, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles) para establecer programas, acciones y mecanismos que permitan su atención y facilite la asistencia alimentaria, mientras dure la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19."

IV. CONTROL PARLAMENTARIO

4.1. Facultad delegada al Poder Ejecutivo para legislar.

El Parlamento es el órgano representativo de la Nación, encargado de la elaboración de leyes, así como el de ejercer control político a las acciones del Poder Ejecutivo; sin embargo, se otorga competencias legislativas al Presidente de la República en materia específica, y plazos definidos en la Ley Autoritativa, tal como lo dispone el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 de nuestra Constitución, y en cumplimiento del principio de colaboración de poderes.

Asimismo, establece mecanismos de control posterior, que le otorga la facultad al Congreso de la República, la potestad legislativa para ejercer el desarrollo, análisis e investigación, cumpliendo con su rol constitucional sometiendo la promulgación, publicación, vigencia y efectos de la legislación delegada, al control parlamentario. Así como lo regula el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

En ese sentido, las facultades delegadas al Poder Ejecutivo, son fiscalizadas, sometiéndose a la revisión parlamentaria la constatación del cumplimiento de un mandato expreso por parte del Congreso de la República, conforme a lo establecido por nuestra Constitución.

4.2. Control parlamentario sobre los Decretos Legislativos

Según lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, el Congreso de la República puede delegar la facultad de legislar al Poder Ejecutivo, mediante Decretos Legislativos, sobre materia específica y dentro de un plazo determinado rigiéndose a la Ley Autoritativa. Asimismo, en relación al mencionado artículo, establece que son materias indelegables a la Comisión Permanente, como reformas constitucionales, aprobación de los Tratados Internacionales, Leyes Orgánicas, Ley de Presupuesto y Cuenta General de la República, en lo dispuesto con el artículo 101, numeral 4 de la Constitución Política.

En ese sentido, los Decretos Legislativos están sometidos a las mismas reglas de aprobación de la Ley, en cuanto a su publicación, vigencia y

efectos. Además, el artículo 123 de la Constitución establece que, es potestad del Presidente del Consejo de Ministros refrendar los Decretos Legislativos y ser aprobados por el Consejo de Ministros en atención al artículo 125 de la Carta Magna.

En ese contexto, el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República establece que, dentro de los tres (3) días posteriores a la publicación del Decreto Legislativo, el Presidente de la República debe dar cuenta al Congreso de la República o a la Comisión Permanente de la normativa expedida en el marco de las facultades legislativas.

Sin embargo, con fecha 20 de marzo de 2020 en el diario oficial "El Peruano" se publicó el Decreto de Urgencia N°029-2020, donde establece en el artículo 28, la suspensión de plazos de procedimientos en el sector público que refiere lo siguiente: *"Declárese la suspensión por treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto de Urgencia (...)". Así también, con fecha 06 de mayo de 2020 se publicó el Decreto de Urgencia 053-2020, donde establece en el artículo 12, la prórroga de la suspensión del cómputo de plazos y facultad de las entidades públicas.*

Por lo que, una vez recibido el expediente, es remitido a la Comisión de Constitución y Reglamento para su estudio. Posteriormente, la Comisión presenta un dictamen en un plazo máximo de 10 días, precisando de ser el caso si los Decretos Legislativos contravienen la Constitución o exceden el marco de la delegación de facultades, en cuyo caso la Comisión informante recomienda su derogación o modificación.

4.3. *Parámetro de control parlamentario de los Decretos Legislativos*

En atención al artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, prescribe que, en el caso de que el Decreto Legislativo contravenga la Constitución Política o exceda el marco de la delegación de facultades, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención.

En ese orden de ideas, se advierten dos parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los Decretos Legislativos: a) la Constitución Política y, b) la Ley Autoritativa.

a) Constitución Política

Es necesario que el Parlamento realice un escrupuloso control de actos normativos, en tanto constituye una obligación establecida en la Constitución y en el Reglamento del Congreso, el cual corresponde que los controles parlamentarios del Decreto Legislativo prevalezcan los principios de presunción de constitucionalidad y conservación de la ley.

De manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del Decreto Legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento Constitucional posible, tal como lo

dispone el artículo 51 de nuestra Constitución, donde señala que, "prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado".

En ese sentido, se deben analizar como parámetro de control de los Decretos Legislativos con la Ley Autoritativa, que dispone que éste debe ser riguroso y estricto, mientras que, si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse de un control de fondo del contenido del Decreto Legislativo, resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar "la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

b) Ley Autoritativa:

Al respecto, la Constitución Política del Perú señala que la delegación de facultades legislativas se realiza en atención a la materia específica y plazo determinado. Por tanto, dentro de los límites de la delegación, el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el expediente N°00022-2011-PI/TC, en el fundamento 20, ha desarrollado lo siguiente:

"20. Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley". (el resaltado es nuestro)

En ese contexto, el control parlamentario del Decreto Legislativo debe cautelar que la materia regulada se encuentre dentro de la delegación realizada por la Ley Autoritativa y sea emitido dentro del plazo correspondiente.

V. ANÁLISIS CONSTITUCIONAL DEL DECRETO LEGISLATIVO 1489

5.1. Sobre el contenido de las facultades conferidas:

El Decreto Legislativo N° 1489, consta de catorce (14) artículos, una (1) Disposición Complementaria Modificatoria y dos (2) Disposiciones Complementarias Finales.

- Se establece que el Decreto Legislativo 1489 tiene como objeto establecer medidas extraordinarias y urgentes dirigidas a brindar

atención a pueblos indígenas u originarios, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19

- Señala que la norma tiene como finalidad garantizar el cumplimiento de los derechos lingüísticos, promover la prestación de servicios públicos en su lengua materna, asegurar mecanismos de articulación con entidades públicas y salvaguardar la vida, salud e integridad de los pueblos indígenas u originarios.
- Hace referencia que el Decreto Legislativo es de aplicación a todas las entidades de la Administración Pública.

El título II del Decreto Legislativo 1489, refiere a las acciones para garantizar pertinencia y adecuación cultural en la atención de pueblos indígenas u originarios que comprende los artículos 4, 5, 6, 7 y 8, en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19, sobre líneas de acción estratégicas para la protección y atención de los pueblos indígenas u originarios, pertinencia y adecuación cultural en los servicios y acciones extraordinarios y urgentes, coordinación intersectorial y traducción e interpretación de información prioritaria.

El título III del Decreto Legislativo 1489, que recoge los artículos 9, 10, 11, 12, 13 y 14, establece las acciones para la protección de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (PIACI) en el marco de la declaratoria de emergencia sanitaria por el COVID-19, sobre medidas de ámbitos geográficos con presencia de pueblos indígenas u originarios, coordinación entre entidades públicas, criterios para la atención culturalmente pertinente a los pueblos indígenas, fortalecimiento de funciones de los agentes de protección, financiamiento y en lenguas originarias en erosión y peligro de extinción.

La Única Disposición Complementaria Modificatoria plantea modificaciones a los artículos 5, 6, 8, 14, 15 y Primera, Segunda y Tercera Disposición Complementaria de la Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú.

Finalmente, las Disposiciones Complementarias Finales que señalan medidas vinculadas a normas complementarias en el marco de la emergencia sanitaria por el COVID-19 y a las obligaciones de dar en cuenta por parte del Ministerio de Cultura.

5.2. *Sobre cumplimiento de requisitos formales de promulgación y control parlamentario:*

El Decreto Legislativo 1489, promulgado por el Poder Ejecutivo, será materia de análisis de control político, para verificar, si actuó en forma congruente con la delegación otorgada por el Congreso de la República, conforme a lo que establece la Constitución Política.

En ese contexto, la Constitución Política del Perú en el artículo 104, señala que el Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante Decretos Legislativos en materia específica y por un plazo determinado establecidos en la Ley Autoritativa.

Asimismo, el artículo 90 del Reglamento del Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el Presidente de la República, utilizando como parámetro de control a la Ley Autoritativa, que corresponde a Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19; y a la Constitución Política del Perú.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1489 fue publicado el 10 de mayo de 2020, y se dio cuenta al Congreso de la República el 14 de mayo de 2020, mediante Oficio N° 057-2020-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo se realizó excediendo el plazo de tres días posteriores a su publicación, a que se contrae el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República. Si embargo, el plazo excedido es justificado mediante Decreto de Urgencia N°029-2020, donde en el artículo 28, señala la suspensión de plazos de procedimientos en el sector público que refiere lo siguiente: *"Declárese la suspensión por treinta (30) días hábiles contados a partir del día siguiente de publicado el presente Decreto de Urgencia (...)". Así también, se publicó el Decreto de Urgencia 053-2020, donde establece en el artículo 12, la prórroga de la suspensión del cómputo de plazos y facultad de las entidades públicas.*

5.3. Sobre análisis de la observancia de la Ley Autoritativa:

A través de la Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en cuanto a diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19, por el término de cuarenta y cinco (45) días calendario, contados a partir de la vigencia de la citada ley; consta de 2 artículos y el artículo 2 establece las materias sobre las cuales el Congreso de la República delega facultades al Poder Ejecutivo. Las materias que otorga en delegación son las siguientes:

- a) En materia de salud.
- b) En materia de política fiscal y tributaria.
- c) En materia de promoción de la inversión.
- d) En materia de seguridad ciudadana y orden interno.
- e) En materia de trabajo y promoción del empleo.
- f) En materia de educación.
- g) En materia de prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad.
- h) En materia de bienes y servicios para la población.
- i) En materia de protección a los sectores productivos.
- j) En materia de protección cultural y de turismo.

En ese contexto, se verifica que las medidas que establece el Decreto Legislativo 1489 cumple con lo dispuesto en la Ley Autoritativa, ya que desarrolla medidas orientadas a la protección de salud de las comunidades indígenas y pueblos originarios y han sido emitidos dentro de las facultades

conferidas en el marco del artículo 2, numeral 1 y 7, de la Ley N° 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la emergencia sanitaria producida por el COVID-19. Asimismo, atendiendo a la especial situación de vulnerabilidad de las comunidades es que se establecen una serie de medidas para la garantía y protección de sus derechos lingüísticos, conforme con la Ley Autoritativa.

5.4. *Sobre Análisis de la Ley N° 31011 como parámetro de control del Decreto Legislativo 1489:*

En referencia, para el correcto análisis de la Ley Autoritativa, se evalúa específicamente un control de naturaleza formal: materia específica y plazo, siendo estos los límites de referencia.

a) *Sobre el cumplimiento de materia específica:*

El Decreto Legislativo 1489, se sustenta en la delegación de facultades en esta materia en el artículo 2 numeral 1 y 7, estableciendo lo siguiente:

"1) En materia de salud, con el objetivo de dictar medidas que permitan la adecuada y plena prestación de los servicios de prevención y atención de salud para las personas contagiadas y con riesgo de contagio por COVID-19.

7) En materia de prevención y protección de las personas en situación de vulnerabilidad (personas en situación de pobreza, mujeres e integrantes del grupo familiar, personas adultas mayores, personas con discapacidad, pueblos indígenas u originarios, personas en establecimientos penitenciarios y centros juveniles) para establecer programas, acciones y mecanismos que permitan su atención y facilite la asistencia alimentaria, mientras dure la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19."

En ese sentido, el decreto apunta a establecer medidas que, ante la realidad del Sistema de Salud peruano, permitan una adecuada prestación de servicios de salud y la protección del derecho a la salud de todas las personas, tal y como lo señala la Ley Autoritativa.

b) *Sobre el cumplimiento del plazo:*

Mediante la Ley 31011, publicada en el diario oficial "El Peruano" el 27 de marzo de 2020, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19 en el artículo 2 de la citada ley, por un plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

En ese contexto, se tiene que el Decreto Legislativo 1489 fue publicado en el diario oficial "El Peruano" el 10 de mayo de 2020 y dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa.

De lo expuesto, se concluye que el Decreto Legislativo 1489, se emitió al Poder Ejecutivo la delegación de facultades de legislativas en

diversas materias de las Ley 31011, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en diversas materias para la atención de la Emergencia Sanitaria producida por el COVID-19, en el plazo de cuarenta y cinco (45) días calendario.

5.5. *Sobre conformidad con la Constitución Política:*

El Decreto Legislativo 1489, ha sido evaluado y se verifica que las medidas aprobadas están conformes con lo establecido por la Constitución Política del Perú, en tal sentido, se aprecia que no constituyen ni se encuentran referidas a reformas constitucionales, ni su contenido aprueba Tratados Internacionales, ni modifican Leyes Orgánicas y tampoco se encuentran referidas a la Ley de Presupuesto ni a la Cuenta General de la República.

En consecuencia, se concluye que el Decreto Legislativo 1489 cumple con lo dispuesto, y no transgrede la Constitución Política del Perú.

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Subcomisión de Control Político, considera que el Decreto Legislativo 1489, Decreto Legislativo que establece acciones para la protección de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la emergencia sanitaria declarada por el COVID-19, **SI CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 31011, y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

Lima, 27 de febrero de 2023.

