



PERÚ

Ministerio de Cultura

Despacho Ministerial

San Borja,

25 ENE. 2019

OFICIO N° 000048 -2019-DM/MC

Señor

WILBERT GABRIEL ROZAS BELTRÁN

Presidente de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Presente.-



Asunto

Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3365/2018-CR, "Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas".

Referencia:

Oficio N° 25-2018-2019/CPAAAAE-CR

De mi especial consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, mediante el cual solicita la opinión del Sector Cultura sobre el Proyecto de Ley N° 3365/2018-CR, "Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas".

Al respecto, tengo a bien remitir, para su consideración y fines, el Informe N° 000005-2019-CDR/OGAJ/SG/MC, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de este Ministerio.

Hago propicia la oportunidad para expresarle las seguridades de mi mayor consideración y estima personal.

Atentamente,

ROGERS MARTIN VALENCIA ESPINOZA
MINISTRO DE CULTURA



"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

Lima, 10 de Enero de 2019

INFORME N° 000005-2019-CDR/OGAJ/SG/MC

Para : **PERCY CURI PORTOCARRERO**
Director General
Oficina General de Asesoría Jurídica

De : **CYNTHIA DURAND RUIZ**
Asesora Legal
Oficina General de Asesoría Jurídica

Asunto : Opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3365/2018-CR, "Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas".

Referencia : a) Oficio N° 25-2018-2019/CPAAAAE-CR
b) Oficio N° 100-2018-2019-CCPC/CR

Por el presente me dirijo a usted, en relación a los documentos de la referencia, a fin de informar lo siguiente:

I. ANTECEDENTES:

- 1.1. Con Oficio P.O. 25-2018-2019/CPAAAAE-CR recibido el 20 de setiembre de 2018, la Presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, solicitó al Ministerio de Cultura opinión sobre el Proyecto de Ley N° 3365/2018-CR, "Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas" (en adelante, Proyecto de Ley).
- 1.2. Mediante Oficio N° 100-2018-2019-CCPC/CR remitido el 24 de setiembre de 2018, la Presidencia de la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural del Congreso de la República solicitó opinión al Ministerio de Cultura respecto del Proyecto de Ley.
- 1.3. Por Informe N° 000124-2018/DGPI/VMI/MC de fecha 27 de diciembre de 2018, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas emitió opinión sobre el Proyecto de Ley.
- 1.4. A través del Proveído N° 001818-2018/VMI/MC de fecha 27 de diciembre de 2018, el Despacho Viceministerial de Interculturalidad remite el expediente a la Oficina General de Asesoría Jurídica para opinión.

II. BASE LEGAL:

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura.



- 2.3. Decreto Supremo N° 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura.
- 2.4. Resolución de Secretaría General N° 083-2015-SG/MC, que aprueba la Directiva N° 008-2015-SG/MC "Procedimiento para la atención de pedidos de información y solicitudes de opinión de Proyectos de Ley formulados por los Congresistas de la República ante el Ministerio de Cultura"; modificada por Resolución de Secretaría General N° 171-2017-SG/MC.

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA:

El Proyecto de Ley tiene por objeto declarar de interés nacional la creación, como organismo público ejecutor, del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas (en adelante, IPELI), adscrito al Ministerio de Cultura, con autonomía funcional, económica, presupuestal y administrativa para el ejercicio de sus funciones, dentro de lo previsto en la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo; se establece además que el IPELI deberá tener personería jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal, su domicilio y sede principal estará en la ciudad de Cusco y ejerce sus funciones a nivel nacional.

De otro lado, se señala que el IPELI tiene por finalidad ser la entidad encargada de realizar y promover el estudio, investigación, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas u originarias del país; y se establecen sus funciones (artículo 2). Asimismo, se señalan los recursos con los que contará (artículo 3) y el régimen laboral de su personal (artículo 6).

IV. ANÁLISIS:

- 4.1. Conforme al numeral 19 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

Por su parte, el artículo 48 de la referida Carta Magna señala que son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas donde predominen, también lo son el quechua, el aimara y las demás lenguas aborígenes, según la ley.

- 4.2. De acuerdo al artículo 4 de la Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura, las áreas programáticas de acción sobre las cuales este ejerce sus competencias, funciones y atribuciones para el logro de los objetivos y metas del Estado son: a) Patrimonio Cultural de la Nación, Material e Inmaterial; b) Creación cultural contemporánea y artes vivas; c) Gestión cultural e industrias culturales; y d) Pluralidad étnica y cultural de la Nación.

El literal k) del artículo 7 de la norma antes citada, establece como función exclusiva del Ministerio de Cultura, respecto de otros niveles de gobierno, planificar, concertar, articular y coordinar con los niveles de gobierno que corresponda las actividades de fomento, asistencia técnica, apoyo y consulta popular para el desarrollo integral de los pueblos andinos, amazónicos y afroperuano.

- 4.3. Por otro lado, de acuerdo con lo señalado en el Reglamento de Organización y Funciones (ROF) del Ministerio de Cultura, aprobado por Decreto Supremo N° 005-2013-MC, se establecen las siguientes funciones:



- El artículo 90 dispone que: *"La Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas es un órgano de línea de ámbito nacional encargado de proponer coordinar, evaluar y supervisar con la Alta Dirección del Ministerio y demás órganos del Ministerio la política nacional y las normas de alcance nacional en materias relacionadas con la implementación del derecho a la consulta previa; con la protección, el desarrollo y la promoción de las lenguas indígenas del país; y con la población indígena en situación de aislamiento y contacto inicial"*.
- 4.4. Por su parte, la Dirección General de Derechos de los Pueblos Indígenas mediante Informe N° 000124-2018/DGPI/VMI/MC emitió opinión sobre el Proyecto de Ley, señalando lo siguiente:
- De conformidad con el numeral 1 del artículo 28¹ de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante, LOPE), la creación y disolución de los organismos públicos ejecutores, se realiza por ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo; lo que guarda concordancia con el numeral 31.1 del artículo 31² de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobados por del Decreto Supremo N° 054-2018-PCM (en adelante LOE), así como con lo dispuesto por el numeral 13.1 del artículo 13³ de la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado. Por lo tanto, una propuesta para la creación de un Organismo Público, tal como se establece en el Proyecto de Ley, solo puede ser realizada por el Poder Ejecutivo.
 - Asimismo, cabe acotar que un Proyecto de Ley para la creación del IPELI, deberá ser remitido a la Secretaría de Gestión Pública (en adelante SGP) de la Presidencia del Consejo de Ministros (en adelante PCM), a fin de contar con su opinión técnica favorable de acuerdo con lo establecido en el numeral 42.1 del artículo 42 de los LOE⁴; lo cual constituye requisito previo⁵.

¹ Artículo 28.- Naturaleza

Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional.

Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos:

1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

2. Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

² Artículo 31.- Norma que aprueba la creación de entidades

31.1 Los Ministerios y Organismos públicos del Poder Ejecutivo se crean por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

31.2 Los fondos se crean por Ley y carecen de personería jurídica. Los fondos del Poder Ejecutivo a los que hace referencia el artículo 39 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo son los únicos que cuentan con personería jurídica.

31.3 Los Organismos públicos bajo el ámbito de competencia de un Gobierno Regional o Local se crean por Ordenanza conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.

31.4 Las demás entidades conforme a la normatividad vigente.

³ Artículo 13.- Organización de entidades y dependencias de la Administración Central

13.1 La fusión de direcciones, programas, dependencias, entidades, organismos públicos descentralizados, comisiones y en general toda instancia de la Administración Pública Central, así como la modificación respecto de la adscripción de un Organismo Público Descentralizado de un sector a otro, se realizará por decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, de acuerdo a las finalidades, preceptos y criterios establecidos en los artículos 4, 5 y 6 de la presente Ley y previo informe favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros. Las demás acciones que sobre reforma de la estructura del Estado requiera realizar el Poder Ejecutivo serán aprobadas por Ley. En los casos de entidades que constitucionalmente se rijan por Ley Orgánica, su fusión se dará por una norma de igual jerarquía.

(...).

⁴ Artículo 42.- Opinión de la Secretaría de Gestión Pública



- De otro lado, se acota que al tratarse de disposiciones que por su naturaleza demandarán recursos al Estado, se estaría contraviniendo lo establecido por el artículo 79 de la Constitución Política del Perú y el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República.
- Sin perjuicio de lo expuesto, se acota que la creación de una entidad como el IPELI permitirá atender diversas demandas a lo largo del territorio nacional, en el marco de la implementación de la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, aprobada mediante Decreto Supremo N° 005-2017-MC; como es el caso de la certificación de competencias laborales de servidores públicos bilingües, la formación de intérpretes y traductores, la investigación y registro sobre lenguas indígenas u originarias en situación de vulnerabilidad, entre otras; además contribuiría de manera significativa con el desarrollo de los servicios y acciones que actualmente el Ministerio de Cultura viene brindando y desarrollando a través de sus unidades orgánicas, y a los que, debido a la demanda existente, así como la proyectada en el marco de la próxima aprobación del Plan Multisectorial que implementa la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, resulta insuficiente para su atención⁶.

42.1 Las propuestas normativas de los mecanismos de reforma de la estructura del Estado a los que se hace referencia en el presente Título, vinculadas al Poder Ejecutivo, requieren de la opinión previa favorable de la Secretaría de Gestión Pública.

42.2 En el caso de las propuestas normativas de creación de organismos públicos, programas, proyectos especiales, comisiones multisectoriales de naturaleza permanente o temporal, y de cualquier otra entidad adscrita o dependiente de los ministerios, deben ser remitidos a la Secretaría de Gestión Pública con la opinión técnica previa del ministerio correspondiente.

⁵ Por otro lado, cabe precisar que la entidad cuya creación se propone, en su calidad de organismo público ejecutor, estaría sujeta además, a los lineamientos técnicos del Sector del que depende, es decir, el Ministerio de Cultura, y la formulación de sus objetivos y estrategias deben ser coordinadas con éste, acorde con el numeral 1 del segundo párrafo del artículo 30 de la LOPE. Asimismo, su política de gasto, conforme al numeral 2 del segundo párrafo del artículo 30 de la LOPE, corresponde sea aprobada por el Ministerio de Cultura, en el marco de la Política General de Gobierno.

Cabe acotar que la creación de estos organismos públicos está sujeta a la aprobación del Reglamento de Organización y Funciones de la entidad (cuarto párrafo del artículo 28 de la LOPE), el cual se aprueba por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; y a la aprobación de un plan inicial de actuación del organismo por parte del Ministerio al cual se encuentra adscrito, así como el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley N° 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado.

⁶ En la misma línea, en el marco de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefas y Jefes de Estado realizada en Guatemala los días 15 y 16 de noviembre de 2018, se concluyó que existe una necesidad en la región de contar con un Instituto Iberoamericano de Lenguas Indígenas que permita *"implementar medidas para la preservación, transmisión y desarrollo de las lenguas (indígenas) en la vida comunitaria y en la sociedad en su conjunto y constituir una red de alianzas con instituciones públicas, académicas, medios de comunicación, organismos financieros y organizaciones de la sociedad civil"*. Al respecto puede verse la nota de prensa publicada por el FILAC en el siguiente enlace: <http://www.filac.org/wp/notiteca/filac-informa/cumbre-iberoamericana-encarga-al-filac-y-a-la-oei-proyectar-un-institutoiberoamericano-de-lenguas-indigenas/> (fecha de revisión: 20/11/2018).

Para ello se ha encargado al Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América Latina y el Caribe (FILAC) representantes de los gobiernos y delegados indígenas de los veintidós (22) Estados miembros y a la Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencia y la Cultura (OEI), en coordinación con la Secretaría Iberoamericana (SEGIB) trabajar en una propuesta para su creación.

Con la creación de un Instituto Iberoamericano se harán necesarias contrapartes en los países, que puedan aportar con cuadros técnicos y de gestión. A la fecha países como México (INALI), Ecuador (Instituto de Idiomas, Ciencias y Saberes Ancestrales), Bolivia (Instituto Plurinacional de Estudio de Lenguas y Culturas), Paraguay (Secretaría de Políticas Lingüísticas), Colombia (Instituto Caro y Cuervo) y Brasil (Museu Goeldi) cuentan con instituciones gubernamentales de ese tipo.

El Perú es el cuarto país en cantidad de lenguas indígenas en Iberoamérica y, además, cuna del quechua y el aimara, las lenguas indígenas más hablada de las Américas, razón por la cual es de vital importancia que se coloque a la par de los países de la región en la materia.



- 4.5. De acuerdo a lo antes señalado, el Proyecto de Ley al establecer la creación de un Organismo Público contraviene el artículo 28 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, Ley N° 29158, que señala que los Organismos Públicos se crean y disuelven por Ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo; así como otras normas conexas; asimismo se contraviene el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, concordado con el artículo 76 del Reglamento del Congreso de la República, que señala que el Congreso de la República no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos público.

V. CONCLUSIÓN:

Por lo expuesto, estando a lo señalado por la Dirección de Derechos de los Pueblos Indígenas, **SE OBSERVA** el Proyecto de Ley N° 3365/2018-CR, de conformidad con lo referido en el presente informe.

VI. RECOMENDACIÓN:

Se recomienda remitir el presente informe al Despacho Viceministerial de Interculturalidad, para su consideración y fines que estime pertinentes.

Se adjunta proyecto de oficio de respuesta.

Atentamente,


Cynthia Durand Ruiz
Asesora Legal