

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

COMISIÓN DE PUEBLOS ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y ECOLOGÍA

PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2019 - 2020

Señor Presidente:

Ha ingresado para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) el Proyecto de Ley 3365/2018-CR, presentado por el Grupo Parlamentario "Acción Popular", a iniciativa del congresista Armando Villanueva Mercado, que propone la *Ley que declara de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas*, iniciativa presentada en el Área de Trámite Documentario con fecha 13 de setiembre de 2018.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

1.1.2. Antecedentes procedimentales y admisibilidad

El Proyecto de Ley 3365/2018-CR (en adelante *el proyecto legislativo*) fue decretado el día 17 de setiembre de 2018 a la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (en adelante *la comisión*), en calidad de segunda comisión dictaminadora¹, ingresando ese mismo día para su correspondiente estudio y dictamen.

Formalmente, *el proyecto legislativo* cumple con los requisitos generales exigidos por el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República², por lo que la CPAAAAE pasó al análisis de fondo, ello aunque no consigne el requisito especial señalado en el inciso e) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso³, esto es su relación con la agenda legislativa, y es que

¹ La primera comisión dictaminadora es la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural. Conforme a la información consignada en el portal del Congreso de la República, dicha comisión presentó el 10 de abril de 2019 dictamen favorable con texto sustitutorio, aprobado por unanimidad.

² "Requisitos y presentación de las proposiciones.

Artículo 75. Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales".

³ "Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

(...)

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

de la práctica parlamentaria (fuente del derecho parlamentario), estos requisitos especiales del inciso e) del numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso ha devenido en referenciales y no determinantes para el análisis de fondo de la iniciativa legislativa, esta ausencia no constituye causal para su rechazo de plano o inadmisibilidad, tanto por el registrador (trámite documentario) como por el dictaminador (comisiones dictaminadoras), máxime, si en varios períodos legislativos no se aprobó la agenda legislativa.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

El *proyecto legislativo* contiene una fórmula legal de cuatro (4) artículos que proponen lo siguiente:

1. *Declara de interés nacional la creación, como organismo público ejecutor, del "Instituto Peruano de Lenguas Indígenas - 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 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de derecho público interno y constituye pliego presupuestal. Su domicilio y sede principal estarán en la ciudad de Cusco y ejerce sus funciones a nivel nacional.*
2. *El Instituto Peruano de Lenguas indígenas es el ente encargado de realizar y promover el estudio, investigación, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas u originarias del país.*
3. *Ejerce las siguientes funciones:*
 - a) *Realizar acciones para el fomento, preservación, desarrollo y enseñanza de las lenguas indígenas u originarias que se hablan en el territorio nacional.*
 - b) *Realizar investigaciones sobre lenguas indígenas u originarias nivel nacional con el fin de registrarlas, documentarlas, preservarlas y desarrollarlas.*
 - c) *Investigar, registrar, publicar y difundir las tradiciones orales de los pueblos indígenas u originarios en sus lenguas.*
 - d) *Elaborar, registrar, publicar y difundir estudios especializados sobre lenguas indígenas u originarias.*
 - e) *Realizar las acciones necesarias para la normalización de lenguas indígenas u originarias, así como para la formulación de sus reglas de escritura.*
 - f) *Implementar y promover la enseñanza no escolarizada de lenguas indígenas u originarias.*
 - g) *Implementar la capacitación y certificación de traductores e intérpretes de lenguas indígenas.*
 - h) *Formar evaluadores de competencias de expertos en comunicación en lenguas originarias.*
 - i) *Evaluar y certificar las competencias de expertos en comunicación en lenguas originarias.*

e) *Deben consignarse si tienen relación con la agenda legislativa aprobada de conformidad con el artículo 29, y las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional."*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

- j) *Coordinar con otras entidades la elaboración de materiales de capacitación en lenguas indígenas u originarias para funcionarios y servidores de los diferentes niveles de gobierno.*
- k) *Implementar y promover la traducción a lenguas indígenas u originarias de las normas que incidan directamente en el quehacer de los pueblos indígenas u originarios.*
- l) *Brindar servicios de traducción e interpretación en lenguas indígenas.*
- m) *Implementar y promover la formación y capacitación de profesionales e investigadores en temas de lenguas indígenas u originarias a través de convenios, programas de apoyo y otros medios que se consideren adecuados en el marco de sus competencias.*
- n) *Coordinar con el Ministerio de Cultura, específicamente con la Dirección de Lenguas Indígenas del Viceministerio de Interculturalidad, el apoyo a sus acciones de implementación de derechos lingüísticos y desarrollo de las lenguas indígenas u originarias, cuando sea solicitado.*
- o) *Contribuir a la construcción de una agenda común de investigación sobre lenguas indígenas u originarias entre las universidades interculturales y los centros o institutos de investigación de universidades públicas y privadas.*
- p) *Otras que establezcan el Reglamento de Organización y Funciones del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas.*

4. *Constituyen recursos del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas: (i) Los montos que se asignen conforme a la Ley Anual de Presupuesto, (ii) Los recursos directamente recaudados, (iii) Las asignaciones, donaciones, legados, transferencias u otros aportes por cualquier título provenientes de personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, (iv) Los aportes provenientes de la cooperación internacional, (v) Los recursos de inversiones que consiga mediante la formulación de proyectos de inversión pública, y (vi) Otros que se obtengan por cualquier título.*

5. *El personal del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas está sujeto a la Ley 30057, Ley del Servicio Civil.*

El proyecto legislativo se fundamenta en lo siguiente:

"... Según datos del Ministerio de Educación, en el Perú existen 48 lenguas indígenas, que son habladas en todos los departamentos del país, por más de cuatro millones de personas, de acuerdo con las cifras del Censo Nacional del INEI de 2007 (...) desde la llegada del castellano, han visto cómo sus lenguas y conocimientos eran desplazados progresivamente por esta lengua, al punto de que la cifra de 48 lenguas que se conoce hoy es, en realidad, solo una porción de todas las lenguas que alguna vez se hablaron en nuestro territorio (...) Frente a este problema, es indispensable que el Estado Peruano siga impulsando acciones y una firme y clara política de salvaguarda y fortalecimiento de las lenguas indígenas, que integre a los diversos sectores públicos y privados del país. En este sentido, constituyen importantes avances la Ley 29735 y la emisión de normas que brindan un soporte legal para emprender proyectos y acciones concretas (...) La creación de una institución encargada de la investigación, registro y difusión de las lenguas indígenas u originarias del Perú se hace

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

necesaria y urgente si consideramos que, según varias estimaciones, cerca de la mitad de las lenguas del mundo podrían desaparecer para fines de este siglo, y esto implica pérdida irreversible de conocimientos e identidades (...) En este sentido, resulta necesario que el Estado cuente con la institucionalidad adecuada para prevenir la irreparable pérdida de este patrimonio cultural y para revertir la sistemática vulneración de los derechos lingüísticos de las poblaciones que han sido históricamente forzadas a la pérdida de sus lenguas y al consiguiente abandono del elemento fundamental de su identidad cultural (...) También resulta necesaria la existencia de una entidad que coordine acciones en este tema con la Dirección de Lenguas Indígenas del Ministerio de Cultura. Esta entidad se encuentra dedicada a la generación de políticas en materia de lenguas indígenas, por lo que el Instituto de Lenguas Indígenas se encargaría de la implementación de aquellas políticas cuya realización requiere un enfoque mucho más técnico y académico, como la coordinación con universidades, la capacitación de intérpretes y traductores, la acreditación de competencia lingüística, la traducción de normas y la elaboración de alfabetos, entre otras (...) supone reevaluar la existencia de la Academia Mayor de la Lengua Quechua, creada con la Ley 25260 (...) con la finalidad de superar las dificultades de implementación de la Ley 25260, la presente iniciativa legislativa también plantea la derogación de dicha ley.

2.1. Antecedentes legislativos

En la presente Legislatura 2016-2021 hemos localizado, como propuesta similar a la iniciativa bajo estudio el Proyecto de Ley 3712/2018-CR⁴ de autoría de la congresista Tania Pariona Tarqui, del grupo parlamentario "Nuevo Perú", que propone la "Ley que crea el Instituto Peruano de Lenguas Indígenas u Originarias", como organismo público ejecutor, adscrito al Ministerio de Cultura, con personería jurídica de derecho público, con competencias a nivel nacional y autonomía administrativa, funcional, técnica, económica y financiera. Esta iniciativa fue decretada a la Comisión de Cultura y Patrimonio Cultural, en calidad de única dictaminadora, y tuvo dictamen acumulativo con el proyecto de ley que es objeto del presente dictamen.

2.2. Opiniones solicitadas.

- 2.2.1 Defensoría del Pueblo. Oficio P.O. 24-2018-2019/CPAAAAE-CR, de fecha 19 de setiembre de 2018.
- 2.2.2. Ministerio de Cultura. Oficio P.O. 25-2018-2019/CPAAAAE-CR, de fecha 19 de setiembre de 2018.
- 2.2.3. Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP). Oficio P.O. 26-2018-2019/CPAAAAE-CR, de fecha 19 de setiembre de 2018.
- 2.2.4. Frente Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas y Asalariadas del Perú (FENMUCARINAP). Oficio P.O. 27-2018-2019/CPAAAAE-CR, de fecha 19 de setiembre de 2018.

⁴ Mayor información del PL. 3712/2018-CR en el siguiente enlace: <http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2016.nsf/debusqueda/7F6CBB68E4BAD7BE0525835C005F979B?opendocument>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

- 2.2.5. Ministerio de Educación. Oficio P.O. 28-2018-2019/CPAAAAE-CR, de fecha 19 de setiembre de 2018.
- 2.2.6. Ministerio de Economía y Finanzas. Oficio P.O. 29-2018-2019/CPAAAAE-CR, de fecha 19 de setiembre de 2018.
- 2.2.7. Confederación Nacional Agraria (CNA). Oficio P.O. 127-2018-2019/CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2018.
- 2.2.8. Confederación Campesina del Perú (CCP). Oficio P.O. 128-2018-2019/CPAAAAE-CR, de fecha 26 de setiembre de 2018.
- 2.2.9. Defensoría del Pueblo. Oficio P.O. 316-2018-2019/CPAAAAE-CR, de fecha 20 de diciembre de 2018.
- 2.2.10. Ministerio de Cultura. Oficio P.O. 317-2018-2019/CPAAAAE-CR, de fecha 20 de diciembre de 2018.
- 2.2.11. Ministerio de Educación. Oficio P.O. 318-2018-2019/CPAAAAE-CR, de fecha 20 de diciembre de 2018.
- 2.2.12. Ministerio de Economía y Finanzas. Oficio P.O. 319-2018-2019/CPAAAAE-CR, de fecha 20 de diciembre de 2018.

2.3 Opiniones recibidas.

- 2.3.1. Ministerio de Cultura, mediante Oficio 000048-2019-DM/MC, recibido el 29 de enero de 2019 en el Área de Trámite Documentario del Congreso.
- 2.3.2. Ministerio de Educación, mediante Oficio 000190-2019-MINEDU/SG, recibido el 11 de enero de 2019 en el Área de Trámite Documentario del Congreso.
- 2.3.3. Defensoría del Pueblo, mediante Oficio 270-2019-DP/AMASPPI, recibido el 06 de mayo de 2019.
- 2.3.4. Ministerio de Economía y Finanzas, mediante Oficio 2739-2019-EF/10.01, recibido el 24 de junio de 2019.

3. MARCO NORMATIVO

3.1. Legislación nacional

- a) Constitución Política del Perú.
*"Artículo 2, numeral 19. Derecho fundamental de la persona (...) A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete.
(...)
Artículo 17°.- El Estado (...) fomenta la educación bilingüe e intercultural, según las características de cada zona. Preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del país. Promueve la integración nacional".*
- b) Ley 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú.
- c) Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (Art. 28).
- d) Decreto Supremo N° 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura. (Art. 90).

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

- e) Decreto Supremo N° 005-2017-MC, que aprueba la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad
- f) Decreto Supremo N° 004-2016-MC, Reglamento de la Ley N° 29735.
- g) Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público (numeral 2.1. del artículo 2)

3.2. Legislación internacional

- a) Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.
- b) Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas
- c) Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas

4. ANÁLISIS TÉCNICO-LEGAL

4.1 Análisis de las opiniones recibidas.

Estando a las opiniones recibidas tenemos como criterios y conclusiones de las entidades opinantes lo siguiente:

4.1.1. MINISTERIO DE CULTURA.

Dicho sector emite opinión desfavorable sobre el proyecto legislativo pues concluye en su análisis lo siguiente:

"... 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".⁵

4.1.2. MINISTERIO DE EDUCACIÓN

Dicho sector emite opinión desfavorable sobre el proyecto legislativo pues concluye en su análisis lo siguiente:

"... 2.7. (...) se advierte que si bien el proyecto de Ley es de naturaleza declarativa, una vez aprobado implicaría la emisión de una ley de creación del referido instituto [Instituto Peruano de Lenguas Indígenas-IPELI] (...) las normas "declarativas" tienen una particularidad

⁵ Acápite 4.5 del Informe 000005-2019-CDR/OGAJ/SG/MC, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Cultura; informe que viene adjunto al Oficio 0000048-2019-DM/MC en el que obra la opinión institucional de dicho sector.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

esencial, si bien requieren de actos administrativos posteriores para cumplir con los objetivos de interés público que justificaron su aprobación, estas normas generan algunos efectos inmediatos. Estas normas no sólo activan una red de procedimientos posteriores, sino que constituyen mandatos al Poder Ejecutivo, para que este priorice las acciones correspondientes (...) declarar de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas, como organismo público ejecutor, adscrito al Ministerio de Cultura, no resulta viable (...) Conforme al artículo 28 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, la creación y disolución de los Organismos Públicos Ejecutores, como es que es materia de la propuesta legislativa, se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo".⁶

4.1.3. DEFENSORIA DEL PUEBLO

Dicha entidad emite opinión con observaciones pero no señala inviable el proyecto legislativo pues concluye en su análisis lo siguiente:

"... la fórmula del Proyecto de Ley N° 3365/2018-CR, considera una declaratoria de interés sobre la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas. Cabe recordar que las propuestas normativas que incorporen las categorías "necesidad pública" e "interés nacional" tienen como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales-como los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas- con la finalidad de destacar la priorización de determinaciones acciones sobre una materia específica. Corresponderá, posteriormente, al Poder Ejecutivo u otros niveles de gobierno la adopción de las decisiones pertinentes para atender y, en su caso, ejecutar lo declarado como de necesidad pública e interés nacional, al carecer el Congreso de iniciativa de gasto. En tal sentido, la declaratoria de interés propuesta por el Proyecto mencionado pone en relieve la necesidad de contar con un Instituto Peruano de Lenguas Indígenas y, posteriormente, permitirá que el Poder Ejecutivo -a través del Ministerio de Cultura- inicie los procedimientos para priorizar acciones en favor de su creación, como la elaboración de una iniciativa legislativa que determine la finalidad, funciones y recursos que se destinarán a dicho organismo".⁷

4.1.4. MINISTERIO DE ECONOMÍA Y FINANZAS.

Dicha entidad emite opinión desfavorable sobre el proyecto legislativo pues concluye en su análisis lo siguiente:

"... 3.1. No específica sobre su financiamiento y carece de una evaluación presupuestal y análisis costo-beneficio (...);

⁶ Acápite 2.7 del Informe 01373-2018-MINEDU/SG-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio de Educación; informe que viene adjunto al Oficio 000130-2019-DM/MC en el que obra la opinión institucional de dicho sector.

⁷ Oficio 270-2019-DP/AMASPPI, de la Defensoría del Pueblo, recibido en la comisión el 06 de mayo de 2019.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

3.2. *Al generar gasto público, contraviene el Principio de Equilibrio Presupuestario y la prohibición de iniciativa de gasto congresal, contemplados en los artículos 78 y 79 de la Constitución Política del Perú, respectivamente, y lo dispuesto en el punto 1 del numeral 2.1 del artículo 2 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.;*

3.3. *Al tratarse de una nueva entidad el régimen aplicable a los servidores que prestaran sus servicios en la Entidad, es el régimen del Servicio Civil".⁸*

La comisión, respecto de las opiniones recibidas, considera que realizan un análisis correcto sobre los mecanismos de creación de una entidad pública, así como que dicho proceso de creación debe estar acorde a los mandatos del artículo 28 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. Sin embargo, como se aprecia de la opinión del Ministerio de Economía y Finanzas, al analizar el régimen laboral aplicable a la "entidad por crearse" (artículo 4 del PL) queda expuesto que, al igual que el Ministerio de Educación y el Ministerio de Cultura, han interpretado que el proyecto legislativo bajo análisis no es en esencia "declarativo" sino ejecutivo y mandatorio e implica gasto público y colisión con las competencias propias del Poder Ejecutivo.

Al respecto, la comisión considera que esta interpretación que hacen las entidades opinantes tiene asidero si tomamos en cuenta la estructura de la fórmula legal que plantea el proyecto legislativo bajo estudio, esto es, no sólo plantea una norma declarativa de interés público de creación de una entidad pública (artículo 1 PL) sino también desarrolla la finalidad y funciones de dicha entidad (artículo 2 PL), los recursos económicos que van a sostenerla (Artículo 3 PL) y hasta el régimen laboral bajo el que estará supeditado los funcionarios y servidores de dicha entidad (Artículo 4 PL).

Desde esa perspectiva, el proyecto legislativo contiene una fórmula legal que, tal y como está planteada, confunde el objeto con las finalidades de su propuesta pues, si bien parte de una norma declarativa (objeto) el resto de su contenidos deviene en medidas ejecutivas y dispositivas (funciones, recursos y régimen laboral), por lo que no queda definido cuál es la esencia y naturaleza de la iniciativa bajo estudio.

Estando a ello, la comisión en ejercicio de sus atribuciones y competencias, debe definir la naturaleza del proyecto legislativo pues, de ser DECLARATIVO, el proceso de análisis puede continuar y seguir a la siguiente fase de estudio sobre su necesidad y pertinencia dentro del ordenamiento jurídico, pero de no ser declarativa sino DISPOSITIVA *per se* la propuesta devendría en inviable porque, efectivamente, la creación de una entidad pública, estructura organizacional y recursos que la sostenga implica una evidente colisión con el artículo 28 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que señala que la creación y disolución de los Organismos Públicos Ejecutores se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo, así como también contravendría el artículo 79 de la Constitución Política del Perú, concordado con el artículo 76 del Reglamento del

⁸ Informe 210-2019-EF/53.04, elaborado por la Dirección General de Gestión de Recursos Públicos, e inserto como documento adjunto en el Oficio 2739-2019-EF/10.01, recibido por la comisión el 24 de junio de 2019.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

Congreso de la República, que señala que los señores congresistas no tiene iniciativa para crear ni aumentar gastos público

Así entonces, para dilucidar la naturaleza del proyecto legislativo debemos analizar las partes correspondiente de su exposición de motivos, efecto de su vigencia en el ordenamiento legal y su análisis costo-beneficio.

4.2 Naturaleza declarativa de la propuesta

Vistos los fundamentos apreciamos que en toda la exposición de motivos no existe un análisis de concordancia de la propuesta con el artículo 28 de la Ley 29158, Ley del Poder Ejecutivo, así como también, en la parte correspondiente de "necesidad de creación del nuevo organismo" ⁹, el proyecto legislativo sustenta su propuesta en base a datos demográficos centrandolo su argumentación en aspectos sociales y antropológicos que estarían afectando el mantenimiento y difusión de las lenguas indígenas u originarias en el Perú, por lo que señala el autor: *"... resulta necesario que el Estado cuente con la institucionalidad adecuada para prevenir la irreparable pérdida de este patrimonio cultural y para revertir la sistemática vulneración de los derechos lingüísticos de las poblaciones que han sido históricamente forzadas a la pérdida de sus lenguas y al consiguiente abandono del elemento fundamental de su identidad cultural (...) es necesario contar con una institución dedicada a investigar cada una de estas lenguas y promover espacios de reflexión sobre diversos aspectos relevantes de cada una, así como difundir sus hallazgos. (...) La información producida por esta institución servirá para que los diversos sectores y regiones que trabajan con pueblos indígenas puedan adecuar sus planes a la situación actual de sus lenguas"*.

En la parte de "análisis de constitucionalidad y legalidad" ¹⁰, el proyecto legislativo fundamenta su propuesta de declaratoria de creación del referido "Instituto Peruano de Lenguas Indígenas" en los derechos fundamentales de las personas consagrados en el numeral 19 del artículo 2 (derecho a la identidad étnica y cultural) y del artículo 17 (educación bilingüe e intercultural y preservación de manifestaciones culturales y lingüísticas del país), así como también en las disposiciones de la Ley 29785, Ley de Consulta Previa, y la Ley 29735, Ley que Regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú, así como de la Ley N° 28296, Ley General del Patrimonio Cultural de la Nación, así como los tratados internacionales que el Perú ha suscrito como el Convenio 169 de la OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU 2006) que obligan al Estado peruano a adoptar medidas para la preservación y difusión de las lenguas indígenas, así como garantizar el derecho de los pueblos indígenas a recibir atención del Estado en su lengua materna.

⁹ Ver PL. 3365/2018-CR. Página 6.

¹⁰ Ver PL. 3365/2018-CR. Página 8.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

Asimismo, en la parte referida al costo-beneficio del proyecto legislativo, fundamentación alguna sobre los costos y presupuesto que el Estado deba asignar para la creación de la referida institución (evaluación presupuestal exigida por el Ministerio de Economía y Finanzas).

Estando a ello, a juicio de esta comisión, queda meridianamente claro que el sentido o esencia del proyecto legislativo es de naturaleza DECLARATIVA pues la exposición de motivos es concordante con dicho objeto, siendo de por sí ajenos a su espíritu temas como las funciones, régimen laboral de sus trabajadores y recursos presupuestarios que deban asignarse a dicha institución, temas que conforme a la Ley 29158, Ley del Poder Ejecutivo, son implementados y desarrollados de forma exclusiva y excluyente por el Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, estando a su naturaleza declarativa, queda ahora analizar si la propuesta de *"declarar de interés nacional la creación de una entidad que realice, supervise y coordine la investigación sobre lenguas indígenas en el Perú y produzca información actualizada y pertinente para la elaboración e implementación de políticas lingüísticas a nivel nacional, regional y local"* es pertinente y necesaria o no dentro de nuestro ordenamiento jurídico (principio de necesidad legislativa).

Asimismo, estando a su naturaleza declarativa, y de ser considerada necesaria y pertinente la propuesta bajo estudio, la comisión deberá modificar la fórmula legal a fin de que guarde coherencia con la estructura de leyes declarativas vigentes que tengan similar propuesta a fin de mantener la homogeneización de dichas normas dentro de nuestro ordenamiento legal.

4.2.1. Respeto de la declaratoria de interés nacional

De acuerdo a parámetros definidos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUS), sobre la naturaleza jurídica e implicancias de las normas consideradas "declaraciones de interés nacional y necesidad pública", contenido en el informe legal N° 036-2013-JUS/DNAJ, del 10 de abril de 2013, dicho sector señala que las propuestas normativas que incorporen las categorías "interés nacional" deberán tener como objetivo el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, lo cual tendrá como fin último la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:

- a. *Que su contenido esté vinculado al bien común.*
- b. *Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.*
- c. *Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.*
- d. *Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.*
- e. *Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

A estos parámetros debemos añadir presupuestos que el Ministerio del Ambiente (MINAM) ha propuesto para calificar este tipo de leyes, los cuales siempre deben ser concordados con los objetivos del proyecto de ley para justificar su dación:

- a. *Que la declaratoria sea razonable y proporcional y no afecte derechos superiores como los constitucionales; y,*
- b. *Que la declaratoria sea relevante para el desarrollo nacional o regional, por su carácter dinamizador de la economía, el ofrecimiento de puestos de trabajo, por ser estratégico para el posicionamiento del país u otras razones fundamentadas que beneficien al país o la colectividad.*

Estando a estos parámetros referenciales, no vinculantes respecto al Congreso de la República, pero que sirven como información de apoyo debemos señalar que, dado el objeto de protección, conservación, investigación y difusión de las lenguas indígenas en el Perú, consideramos que cumplen con los referidos parámetros pues satisfacen un requerimiento para una colectividad en abstracto (pueblos y comunidades autóctonas y originarias). No afecta derechos superiores sino que, por el contrario, da cumplimiento a los derechos fundamentales que les corresponden a las personas de dichas comunidades (art. 2, numeral 19, y artículo 17 de la Constitución), así como también se fortalecen los principios democráticos y la convivencia pluralista en nuestra sociedad al dar mayor inclusión a las comunidades originarias al ser objeto de protección en sus costumbres y lenguas originarias, cuya conservación conlleva a la conservación de su propia cultura e identidad.

4.3 Necesidad de la propuesta

Teniendo en cuenta lo señalado en el acápite precedente, debemos añadir que tratados internacionales como el Convenio 169 de la OIT (1989) y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU 2006) obligan al Estado peruano a adoptar medidas para la preservación y difusión de las lenguas indígenas, así como garantizar el derecho de los pueblos indígenas a recibir atención del Estado en su lengua materna.

En este marco, recientemente en junio de 2019, y para dar cumplimiento al mandato de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que se llevó a cabo en la ciudad de Antigua Guatemala, Guatemala, entre el 15 y 16 de noviembre de 2018, y que solicitó elaborar una propuesta del Instituto Iberoamericano de Lenguas indígenas a ser presentada en 2019, se abordó la problemática en la situación de las lenguas indígenas en Iberoamérica.

En dicha reunión se coincidió "... en la delicada de la situación de las lenguas indígenas: Las 500 lenguas indígenas que aún se hablan en América Latina están todas en situación de mayor o menor amenaza o riesgo. Más del 25% de estos idiomas están en riesgo de extinción, si es que no se hace algo urgente al respecto. A su vez, es indispensable llamar la atención sobre el hecho

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

que más de 100 idiomas indígenas constituyen lenguas compartidas o transfronterizas. En este contexto, es evidente la urgencia por tomar medidas de fondo que permitan atender las causas que las generan así como revertir la tendencia actual".¹¹

Asimismo, según datos de UNESCO, en América del Sur hay 420 lenguas amenazadas, idiomas que cuando desaparecen conllevan la desaparición de la propia cultura del grupo social. La Dra. Gabriela Pérez, curadora de lingüística en el Museo Nacional de Historia Natural del Instituto Smithsonian, en Washington señala como consecuencias de ellos: *"Se pierde un sistema único de expresión, pero los idiomas además son vehículos de sistemas de creencias, de conocimientos de la flora y fauna, y todo eso también muere"*.¹² Como lenguajes que están proceso de extinción citan al paraujano en Venezuela, el iquito en Perú, el aruá en Brasil, el leco en Bolivia *"lenguas que no superan los 40 hablantes"*.

Teniendo en consideración este marco regional, en nuestro país dada la reconocida variedad de etnias y pueblos originarios es necesario impulsar acciones y medidas que fomenten proyectos de documentación de estas lenguas originarias incidiendo en el acceso a la educación en la lengua materna en dichas comunidades y así consolidar los procesos de mantenimiento de las lenguas indígenas y su revitalización, estas acciones implican mayormente decisiones políticas y, es en base a ello, que el Congreso de la República dentro de sus facultades debe actuar favorablemente en el caso de iniciativas legislativas como la que es objeto del presente dictamen.

Actualmente, a nivel organizacional desde el Estado solo se cuenta con la Dirección de Lenguas Indígenas del Ministerio de Cultura, que es la que canaliza y emite decisiones y políticas a fin de proteger y conservar dichos lenguajes originarios, evidenciando esta limitación organizacional es que, como veremos adelante, desde el propio Ministerio de Cultura se está planteando la creación de una entidad ad-hoc sobre el tema.

Como bien ha señalado el proyecto legislativo: *"las funciones que el ROF del Ministerio de Cultura asigna a la Dirección de Lenguas Indígenas del Viceministerio de Interculturalidad establecen que se debe producir información sobre temas de lenguas indígenas como insumo para la elaborar el Mapa Etnolingüística de] Perú. Sin embargo, esta Dirección no cuenta con las competencias para realizar trabajos de campo o contratar especialistas que se encarguen del recojo de información"*.

Así entonces, queda evidenciado que, actualmente, no hay una institución que realice, supervise y coordine la investigación sobre lenguas indígenas en el Perú y produzca información actualizada para la elaboración e implementación de políticas lingüísticas a nivel nacional, regional y local.

¹¹ Recuperado en: <https://www.segib.org/iberoamerica-avanza-en-la-creacion-del-instituto-iberoamericano-de-lenguas-indigenas/>

¹² Recuperado en: https://elpais.com/cultura/2015/09/15/actualidad/1442344399_081631.html

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

Asimismo, debe tomarse en cuenta que, según datos del Ministerio de Educación, *"en el Perú existen 48 lenguas indígenas, que son habladas en todos los departamentos del país, destacándose que 44 de ellas son amazónicas y 4 son lenguas andinas"*, y conforme al Ministerio de Cultura, 4'500.000 peruanos reconocen como su lengua materna una de las 48 lenguas indígenas u originarias del país.

Estando a ello, la emisión de la presente Ley declarativa será, a su vez, un mecanismo de apoyo para la aplicación de la Ley 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú, que en su artículo 14 dispone que deben identificarse la causas que generan la erosión progresiva y la extinción del patrimonio oral, así como prever las medidas necesarias para evitar la pérdida definitiva de las lenguas originarias.

4.4 Legislación comparada

4.4.1. MEXICO

Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI), creado en 2003, durante la gestión del entonces presidente Vicente Fox Quesada. Es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio autónomo, sectorizado en un primer momento en la Secretaría de Educación Pública, conforme a la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas (LGDLP), pero en 2017 este Instituto pasó a ser dependencia de la Secretaría de Cultura. Con base en la Ley General de Derechos Lingüísticos de los Pueblos Indígenas, el INALI tiene los siguientes objetivos:

- Promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo de las lenguas indígenas que se hablan en el territorio nacional
- Promover el fortalecimiento, preservación y desarrollo del conocimiento y disfrute de la riqueza cultural de la Nación
- Asesorar a los tres órdenes de gobierno para articular las políticas públicas necesarias en la materia

4.4.2. IBEROAMERICA (avances para la creación del Instituto Iberoamericano de las Lenguas Indígenas)

Como mencionamos en la parte referida a la necesidad de la Ley (ver 4.3 del presente dictamen), en junio de 2019, funcionarios y organizaciones de países como Argentina, Bolivia, Canadá, Cuba, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela se reunieron en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) para cimentar los avances para la creación del Instituto Iberoamericano de las Lenguas Indígenas *"en el marco del cumplimiento al mandato de la XXVI Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno que solicitó en un comunicado especial, a la Secretaria General Iberoamericana – SEGIB, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Ciencia y la Cultura (OEI) y el Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de Latinoamérica y el Caribe (FILAC), elaborar una*

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

propuesta del Instituto Iberoamericano de Lenguas indígena a ser presentada a los Estados durante este año 2019".¹³

Cabe señalar que en esta reunión participó, representado al Perú, el Ministerio de Cultura en la persona de la Dra. Elena Burga Cabrera, viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura quien señaló, conforme a la información pública recabada, los avances en políticas lingüísticas y estrategias de intervención y la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas (IPELI) que de forma declarativa es objeto del presente dictamen.

En ese evento, la Dra. Burga Cabrera "... brindó alcances respecto al proyecto del Ministerio de Cultura referido a la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas (IPELI), que permitirá generar y administrar conocimiento actualizado sobre todas las lenguas indígenas del país, poniéndolas en valor y haciendo accesible el conocimiento tradicional de los pueblos indígenas que se transmite a través de ellas. De igual modo, dijo que el IPELI promoverá la investigación, desarrollo, documentación y revitalización de las lenguas originarias, priorizando aquellas que se encuentran en situación crítica y grave peligro de desaparición. "Al ser el Perú un país pluricultural y multilingüe, necesita contar con una institución especializada y moderna que trabaje por las 48 lenguas indígenas del país, de acuerdo con sus propias particularidades y necesidades de sus hablantes; y que, además, articule y potencie la labor que vienen realizando otras instituciones que trabajan por las lenguas en la región".¹⁴

Estando a estas declaraciones, quedan reforzados los argumentos de necesidad de la ley propuesta en declarar de interés nacional la creación del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas (IPELI) desde el Congreso de la República que coinciden con las acciones ejecutivas que ya el Poder Ejecutivo esta implementado, desde el Ministerio de Cultura, a fin de que en el marco de sus funciones otorgue recursos y funciones al referido Instituto que, como hemos apreciado de las declaraciones de la señora viceministra de Interculturalidad del Ministerio de Cultura ya ha sido evaluado y considerado por dicho sector como acción necesaria para proteger, estudiar, conservar y difundir a las lenguas originarias y dialectos de nuestro país y evitar su desaparición.

4.5. Precedentes legales

Estando a la naturaleza declarativa de la propuesta bajo estudio, tenemos como precedentes de leyes vigentes similares a dicha naturaleza y objeto a la Ley 30674, Ley que declara de necesidad pública e interés nacional la creación e implementación del Instituto Nacional de los Camélidos Sudamericanos, que tiene por objeto: *"Declararse de necesidad pública e interés nacional la creación e implementación del Instituto Nacional de los Camélidos Sudamericanos como organismo descentralizado autónomo, adscrito al Ministerio de Agricultura y Riego, dedicado a la investigación científica, tecnológica y aplicada que incremente la producción y productividad de la*

¹³ Recuperado en: <https://www.segib.org/iberoamerica-avanza-en-la-creacion-del-instituto-iberoamericano-de-lenguas-indigenas/>

¹⁴ Recuperado en: <https://www.andina.pe/agencia/noticia-ministerio-cultura-aporta-creacion-del-instituto-iberoamericano-lenguas-indigenas-755655.aspx>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 3365/2018-CR, QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LEY QUE DECLARA DE INTERÉS NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI).

cadena productiva de los camélidos sudamericanos y a la transferencia de tecnologías a los actores del sector, para innovar y mejorar su productividad y competitividad".

Como se aprecia de los artículos 2, 3 y la única disposición complementaria final de dicha Ley 30674, su fórmula legal mantiene coherencia con la naturaleza declarativa del artículo 1 pues no legisla sobre funciones sino objetivos generales que deberá tener la institución, así como especifica el sector responsable (en este caso, el Ministerio de Agricultura y Riego) de "promover" la creación de la institución vía una comisión "con la finalidad de conformar la asociación público-privada orientada a crear el Instituto Nacional de los Camélidos Sudamericanos en un plazo de ciento veinte días hábiles". Cabe señalar que dicha Ley fue promulgada por el Congreso de la República el 20 de octubre de 2017 al no haber sido ni observado ni promulgado por el Poder Ejecutivo dentro del plazo de Ley.

5. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE), de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso la República, recomienda la APROBACIÓN del Proyecto de Ley 3365/2018-CR con el siguiente TEXTO SUSTITUTORIO:

El Congreso de la República,
Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE INTERES NACIONAL LA CREACIÓN DEL INSTITUTO PERUANO DE LENGUAS INDÍGENAS U ORIGINARIAS (IPELI)

Artículo único. Declaración de interés nacional

Se declara de interés nacional la creación, como organismo público ejecutor, del Instituto Peruano de Lenguas Indígenas (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 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Dese cuenta;
Sala de Comisión.
Lima, 13 de setiembre de 2019.