



Proyecto de Ley N° 2448/2017-CR

LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA
EL ARTÍCULO 48 DE LA
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ
DE 1993



El Congresista de la República que suscribe **KENJI GERARDO FUJIMORI HIGUCHI**, en su condición de Congresista de la República y ejerciendo sus facultades de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, propone el siguiente Proyecto de Ley:

**PROYECTO DE LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL
QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 48° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ**

Artículo 1°.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto preservar las lenguas indígenas u originarias, que son anteriores a la difusión del idioma castellano.

Artículo 2°.- Ámbito de aplicación

La presente Ley involucra a los ciudadanos integrantes de las comunidades campesinas y nativas ubicados en el ámbito del territorio nacional, donde se emplean las lenguas indígenas u originarias.

Artículo 3°.- De la modificatoria de la Constitución Política del Perú

- a) Modifíquese el artículo 48 de la Constitución Política del Perú, el mismo que quedará redactado con el texto siguiente:

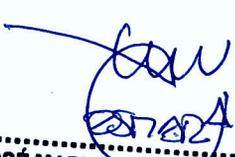


Artículo 48°.- Idiomas oficiales

Son idiomas oficiales el castellano y, en las zonas en donde predominen, también lo son, las **lenguas indígenas u originarias**, según la ley.

Artículo 4°.-

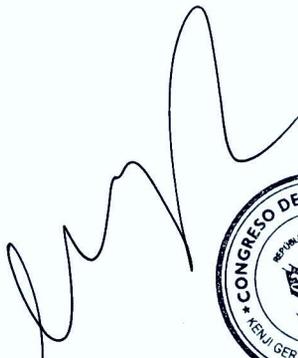
Derógase o modifícase, según sea el caso, toda norma que se oponga a la presente ley de reforma constitucional.



JOSÉ MARVIN PALMA MENDOZA
 Congresista de la República



Lic. CLAYTON FLAVIO GALVÁN
 Congresista de la República



KENJI GERARDO FUJIMORI HIGUCHI
 Congresista de la República





LIZBETH ROBLES URIBE
 Congresista de la República



MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
 Congresista de la República



Dr. GUILLERMO A. BOCANGEL WEYDERT
 Congresista de la República



MARITA HERRERA ARÉVALO
 Congresista de la República



ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA
 Congresista de la República



SONIA ECHEVARRÍA HUAMAN
 Congresista de la República

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima,²⁰ de FEBRERO del 201⁰.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° ²⁴⁴⁸ para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO,
CULTURA Y PATRIMONIO CULTURAL. —

JOSÉ F. CEVASCO MEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. JUSTIFICACIÓN DE LA PROPUESTA

El presente proyecto de reforma constitucional tiene como objetivo principal la modificación de la denominación empleada por el artículo 48° de la Constitución Política de 1993, vigente a la fecha, de "lenguas aborígenes" a "lenguas indígenas u originarias". Las razones que sustentan la modificación propuesta son las siguientes:

1.1. Adecuar la denominación empleada por la Constitución Política al marco normativo internacional

La lengua, en tanto constituye un elemento parte de la identidad de los pueblos indígenas u originarios, es un derecho reconocido a los mismos. Así, la legislación internacional que garantiza los derechos de los pueblos indígenas u originarios no contempla el término "lenguas aborígenes", sino "lenguas indígenas" como se expondrá a continuación.

El Convenio 169 de la OIT como instrumento internacional que legisla sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes fue aprobado en el año 1989 y es vigente en el Perú desde el año 1994. Dicho Convenio emplea a lo largo de todo su texto el término "indígena" para hacer referencia a los pueblos a los cuales les alcanza su protección.

De acuerdo a ello, el numeral 1 del artículo 28 del Convenio utiliza el término "lengua indígena" cuando se refiere a la enseñanza a los niños de los pueblos indígenas, pues este debe hacerse en "su propia **lengua indígena**". De igual manera, el numeral 3 del citado artículo 28 también evidencia el uso del término "indígena" cuando establece que es obligación de los Estados adoptar disposiciones para preservar "las **lenguas indígenas**" de los pueblos interesados en su promoción, desarrollo y práctica.



Por último, el numeral 2 del artículo 30 del Convenio establece el uso de traducciones escritas, así como la utilización de medios de comunicaciones de masas en "las **lenguas de dichos pueblos**", en clara alusión a los **pueblos indígenas**.

En la misma línea, se encuentran tanto la Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas¹, así como la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas.

La Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas como instrumento internacional de desarrollo de las normas jurídicas relacionadas a la garantía de los derechos de los pueblos indígenas, fue aprobada el 13 de setiembre de 2007 con el voto a favor del Estado peruano. En la mencionada declaración, a lo largo de su texto no solo utiliza el término indígena para referirse a los pueblos a los cuales protege; sino que, respecto a las lenguas indígenas, las denomina como "idiomas".

Ese es el caso del derecho de los pueblos indígenas a establecer los medios de información en sus propios "idiomas" según el art. 16. Del mismo modo, a lo referido al control de sus sistemas e instituciones docentes que impartan educación en sus propios "idiomas" según el art. 14.1 y lo referido al acceso a la educación de los niños en su propia cultura e "idioma" según el art. 14.3.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada el 14 de junio de 2016 en la segunda sesión plenaria de la Organización de Estados Americanos, del cual el Estado peruano es parte, establece en su artículo VI que los pueblos indígenas tienen derecho a usar "**su propia lengua**".

Es así que, el documento menciona a la propia lengua, para referirse a la lengua hablada por los pueblos indígenas. Citamos en esa línea lo señalado en el numeral 3 del artículo XIII, en el cual se establece que "los **pueblos indígenas** tienen derecho a que se reconozcan y respeten todas sus formas de vida, cosmovisiones, (...), y **lenguas** (...)". Finalmente, el numeral 4 del artículo XIV establece que "los Estados, en

¹ Debe tenerse presente que la Declaración, aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas en el año 2007, es un instrumento del derecho internacional de los derechos humanos y, como tal, es solo una guía de principios generales que puede ser empleada por el Estado sin que ello signifique que la Declaración tenga fuerza vinculante u obligación jurídica para su aplicación.



conjunto con **los pueblos indígenas**, realizarán esfuerzos para que dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en **sus propias lenguas** en procesos administrativos, políticos y judiciales, (...)"

Por lo tanto, conforme a los instrumentos internacionales mencionados, se aprecia que toda mención a la lengua, se hace con clara alusión a los "pueblos indígenas". En consecuencia, se deduce que el término "lenguas indígenas" es una denominación adecuada a emplearse y no la denominación "lenguas aborígenes", como se observa en el artículo 48 de la Constitución Política del Perú de 1993.

1.2. Uniformizar la denominación en el marco normativo nacional

De la revisión del marco jurídico peruano vigente en materia de lenguas indígenas, se advierte una disparidad sobre la terminología adoptada para denominar a las lenguas anteriores a la difusión del idioma castellano o español y que, a su vez, se preservan y emplean en el ámbito del territorio nacional².

En primer lugar, se identifica una disparidad a nivel convencional. Por un lado, en el artículo 2, numeral 19, la Constitución Política utiliza el término "idioma" cuando establece el derecho de todos los peruanos a usar su propio idioma. Por otro, el artículo 48 de la Constitución emplea el término "lengua aborígen" para distinguir al resto de lenguas del castellano. Ello mientras que, el artículo 28 del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, utiliza "lengua indígena" cuando se refiere a las disposiciones para preservar las lenguas de los pueblos indígenas y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.

En segundo lugar, se manifiesta la disparidad en el ámbito de la legislación nacional. La Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú (2011), utiliza "lengua originaria" mientras que su Reglamento (Decreto Supremo N° 004-2016-MC) utiliza indistintamente los términos "lengua indígena" y "lengua originaria". Por su parte, el Decreto Supremo N° 005-2013-MC, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Cultura, crea la Dirección de Lenguas Indígenas como "el

² Es la definición de lengua indígena u originaria establecida en el Reglamento de la Ley N° 29735, artículo 3, numeral 14.



órgano de línea encargado de promover e implementar acciones para el desarrollo y uso de las lenguas indígenas y originarias de los pueblos indígenas del país, fomentando su aprendizaje".

Asimismo, la Ley N° 28044, Ley General de Educación (2003), garantiza el aprendizaje en la "lengua materna" de los educandos (artículo 20, literal b) y determina la obligación de los docentes de dominar tanto la "lengua originaria" de la zona donde laboran como el castellano. A su vez, en plena concordancia con la mencionada norma y la legislación en materia de lenguas indígenas, los lineamientos de la Política Sectorial de Educación Intercultural y Educación Intercultural Bilingüe (aprobada por Decreto Supremo N° 006-2016-MINEDU) utilizan el término "lengua originaria" y no "lengua aborígen" como dispone el artículo 48 de la Constitución Política.

Se observa, entonces, que la mayor parte de la legislación peruana contemporánea en materia de lenguas indígenas usa el término "lengua originaria" como sinónimo de "lengua indígena". Ello en concordancia con el Convenio N° 169 de la OIT que utiliza el concepto de "pueblo indígena". Por lo tanto, se considera razonable cambiar la denominación de "lenguas aborígenes" empleado por el artículo 48 de la Constitución Política del Perú de 1993 con la finalidad de uniformizar el marco normativo nacional.

1.3. Consenso de los pueblos indígenas para la denominación de sus lenguas como "lenguas indígenas u originarias"

Como se expuso previamente, el derecho internacional no utiliza el término "lenguas aborígenes", sino "lenguas indígenas" o hasta "idioma" de los pueblos indígenas. Sin embargo, para el contexto peruano, se considera pertinente utilizar el término "lenguas indígenas u originarias" por el siguiente motivo.

Durante el desarrollo de los talleres regionales para elaborar las "Bases para una Política Nacional de Lenguas Originarias del Perú" (documento de trabajo), los participantes debatieron ampliamente la denominación de las lenguas de los pueblos indígenas. Se discutió el carácter discriminatorio de los significados de "indígena", "nativo" y "vernáculo". Y, a pesar de que "indígena" forma parte de una terminología consensuada por muchos pueblos indígenas del mundo, como se expresa en el



Convenio N° 169 de la OIT, una gran parte de los representantes de los pueblos andinos no aceptaron el uso de "pueblo indígena" o "lengua indígena".

A diferencia de ellos, los representantes de los pueblos amazónicos usan con regularidad estas denominaciones y aceptan que forman parte de los pueblos indígenas. En consecuencia, un acuerdo de mencionados talleres fue respetar la denominación que deseaban usar los pueblos andinos y amazónicos: "pueblos originarios o pueblos indígenas"³. Por ese motivo, el Reglamento de la Ley N° 29735 (Decreto Supremo N° 004-2016-MC), aprobado cerca de cinco años después de la publicación de la Ley, utiliza el término "lengua indígena u originaria" para referirse a las 47 lenguas que se hablan en el territorio nacional.

Por lo tanto, la presente propuesta de reforma constitucional reconoce la necesidad de incluir el término "originario" para el reconocimiento de las lenguas indígenas en su texto constitucional y propone utilizar el término "lenguas indígenas u originarias"

1.4. Afirmar el principio de igualdad de todas las lenguas indígenas u originarias

Cuando la Constitución establece que "todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete" (artículo 2, numeral 19) utiliza el término "idioma", sin establecer diferencias entre las lenguas. Sin embargo, el artículo 48 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 ley". En consecuencia, pareciera que la Constitución establece una suerte de jerarquía entre las lenguas: en el estatus más privilegiado el quechua y el aimara, y en una posición marginal, las "demás lenguas aborígenes".

Considerando ello, la modificación constitucional de la presente propuesta permitiría un reconocimiento paritario y valioso de todas las lenguas indígenas u originarias, 47 al día de hoy. Si bien, algunas de estas lenguas tienen millones de hablantes, como el quechua, o miles de hablantes, como el asháninka o awajún, o incluso cientos de hablantes, como el shiwilu o kakinte, esto no significa que unas sean superiores o más

³ Así consta en el documento "Bases para una Política Nacional de Lenguas Originarias del Perú" (2013), documento de trabajo elaborado por Fernando Antonio García Rivera por encargo del Ministerio de Educación.



importantes que otras. Todas poseen el mismo valor en la medida en que son herencia de nuestros antepasados y sirven para comunicar, expresar emociones, sentimientos, así como constituyen visiones únicas y propias de la cultura de sus hablantes.

II. LEGISLACIÓN COMPARADA

El objetivo de este proyecto de ley es modificar la actual redacción del artículo 48 de la Constitución Política del Perú de 1993, que establece qué lenguas son oficiales en el Perú. En ese sentido, resulta ilustrativo conocer las fórmulas normativas existentes en otros países de la región para reconocer la oficialidad de las lenguas indígenas u originarias. De este modo, la descripción del reconocimiento oficial de las lenguas indígenas u originarias a nivel constitucional en otros países de la región permitirá evaluar su situación actual, así como evaluar la conveniencia de la fórmula normativa en los términos en los que ha sido propuesta.

Al respecto, se han seleccionado algunos países de la región con presencia de pueblos indígenas u originarios que, debido a las exigencias de reconocimiento de lenguas indígenas u originarias, han desarrollado un marco constitucional para su garantía. A continuación, presentamos

PAÍS	CONSTITUCIÓN POLÍTICA
BOLIVIA	Artículo 5. I. Son idiomas oficiales del Estado el castellano y todos los idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, que son el aymara, araona, baure, bésiro, canichana, cavineño, cayubaba, chácobo, chimán, ese ejja, guaraní, guarasu'we, guarayu, itonama, leco, machajuyai-kallawaya, machineri, maropa, mojeño-trinitario, mojeño-ignaciano, moré, mosetén, movima, pacawara, puquina, quechua, sirionó, tacana, tapiete, toromona, uru-chipaya, weenhayek, yaminawa, yuki, yuracaré y zamuco.



	<p>II. El Gobierno plurinacional y los gobiernos departamentales deben utilizar al menos dos idiomas oficiales. Uno de ellos debe ser el castellano, y el otro se decidirá tomando en cuenta el uso, la conveniencia, las circunstancias, las necesidades y preferencias de la población en su totalidad o del territorio en cuestión. Los demás gobiernos autónomos deben utilizar los idiomas propios de su territorio, y uno de ellos debe ser el castellano.</p>
BRASIL	<p>Artículo 13. La lengua portuguesa es el idioma oficial de la República Federativa del Brasil.</p>
COLOMBIA	<p>Artículo 10. El castellano es el idioma oficial de Colombia. Las lenguas y dialectos de los grupos étnicos son también oficiales en sus territorios. La enseñanza que se imparta en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias será bilingüe.</p>
ECUADOR	<p>Artículo 2. La bandera, el escudo y el himno nacional, establecidos por la ley, son los símbolos de la patria. El castellano es el idioma oficial del Ecuador; el castellano, el kichwa y el shuar son idiomas oficiales de relación intercultural. Los demás idiomas ancestrales son de uso oficial para los pueblos indígenas en las zonas donde habitan y en los términos que fija la ley. El Estado respetará y estimulará su conservación y uso.</p>
PARAGUAY	<p>Artículo 140. El Paraguay es un país pluricultural y bilingüe. Son idiomas oficiales el castellano y el guaraní. La ley establecerá las modalidades de utilización de uno y otro.</p>



Las lenguas indígenas, así como las de otras minorías, forman parte del patrimonio cultural de la Nación.
--

De la revisión de la legislación vigente en materia de reconocimiento constitucional de las lenguas indígenas u originarias en la región, se advierte con claridad que existe una regulación disímil. Las Constituciones de Bolivia, Ecuador y Paraguay otorgan oficialidad a las lenguas indígenas u originarias a nivel constitucional de forma expresa y explícita, aunque empleando distintas fórmulas para ello. La Constitución de Colombia es bastante escueta y remisiva, al hacer mención únicamente a las "lenguas y dialectos de los grupos étnicos", mientras que la Constitución de Brasil solo reconoce al portugués como lengua oficial y omite a la gran cantidad de lenguas indígenas habladas en ese país.

Respecto a los países que sí contienen regulación expresa, destaca el hecho de que no se trata de un reconocimiento genérico a través del uso de la denominación "lenguas indígenas u originarias", como el que propone este proyecto de ley. Por el contrario, el reconocimiento constitucional en estos países trasciende, puesto que menciona de manera explícita cada una de las lenguas indígenas que tienen carácter oficial.

El caso boliviano resulta ilustrativo. El artículo 5 I. de su Constitución reconoce expresamente, además del castellano, la oficialidad de 36 idiomas de las naciones y pueblos indígena originario campesinos. Mientras que, en Ecuador se usan 3 categorías: "idioma oficial", asignada al castellano; "idiomas oficiales de relación intercultural" para hacer referencia al castellano y 2 lenguas indígenas (kiwcha y shuar), para finalmente hacer mención, de manera genérica, al uso oficial de "los demás idiomas ancestrales" para los pueblos indígenas en las zonas donde estos habitan, en concordancia con la ley sobre la materia. Finalmente, Paraguay hace mención expresa como idiomas oficiales al castellano y al guaraní, sin identificar a esta última como una lengua indígena u originaria. Por el contrario, en un siguiente párrafo, hace mención expresa a estas al hacer referencia a "las lenguas indígenas, así como las de otras minorías".



Tomando en consideración la diversidad lingüística del Perú –que a la fecha abarca 47 lenguas indígenas u originarias–, la fórmula legal propuesta resulta ser la más adecuada, ya que, en buena cuenta, mantiene la redacción actual del texto constitucional. Una redacción explícita, que contenga la enumeración de las 47 lenguas indígenas, no resulta adecuada por técnica legislativa.

Asimismo, como se indicó en el apartado 1.3, *in fine*, la denominación "lenguas indígenas u originarias" abarca a todas las lenguas anteriores a la difusión del idioma castellano o español y que se preservan y emplean en el ámbito del territorio nacional.

III. EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

La iniciativa legislativa pretende modificar los artículos 48 de la Constitución Política del Perú insertando la denominación "lenguas indígenas u originarias" por la de "lenguas aborígenes", acorde con la legislación nacional e internacional que garantiza el uso de la lengua indígena u originaria como parte de la identidad de los pueblos.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa legislativa no representará gasto adicional al erario nacional y se enmarca dentro de los alcances de la Ley N° 29735 - Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias del Perú.