Proyecto de Ley Nº 1817/2017-CR

PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LOS ARTÍCULOS 22 y 75 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS LINGUISTICOS EN EL EJERCICIO PARLAMENTARIO

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
24 AGO 2017
RECIBIDO
Firma: ..... Hora: 3:07 p.

La Congresista de la República que suscribe**, TANIA EDITH PARIONA TARQUI,** en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y los artículos 74° y 75° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración del Congreso de la República el siguiente:

PROYECTO DE LEYQUE MODIFICA LOS ARTÍCULO 22 y 75 DEL REGLAMENTO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, PARA GARANTIZAR LOS DERECHOS LINGUISTICOS EN EL EJERCICIO PARLAMENTARIO

Articulo Uno.

Modifíquese el artículo 22 del Reglamento del Congreso de la República, agregándose el inciso k), el mismo que quedará redactado de la siguiente manera:

Derechos Funcionales.

Artículo 22. Los congresistas tienen derecho:

(…)

k) Para el cumplimiento de sus funciones, el Congresista podrá utilizar indistintamente, cualquiera de las lenguas oficiales más allá de cualquier consideración de índole geográfica, cuando se trate de asuntos relacionados a los Pueblos Indígenas u Originarios.

Articulo Dos.

Modifíquese el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República, el mismo que quedará redactado de la siguiente manera:

Requisitos y presentación de las proposiciones.

Artículo 75. Las proposiciones de ley **podrán ser presentadas en cualquiera de las lenguas indígenas u originarias reconocidas por 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.

Las proposiciones de resolución legislativa se sujetarán a los mismos requisitos que los de ley, en lo que fuera aplicable.

Las proposiciones de ley y de resolución legislativa se presentarán ante la Oficialía Mayor del Congreso en día hábil y horario de oficina, para su registro; sin embargo, el Consejo Directivo puede disponer que funcione una oficina especial de la Oficialía Mayor que reciba las proposiciones en día y horario distinto, cuando las circunstancias así lo requieran, dando cuenta a los Congresistas. (Artículo modificado aprobado por el Pleno del Congreso de fecha 6 de marzo de 1998)

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

LA SITUACION ACTUAL

La población peruana se calcula en 30 millones de habitantes (2007), de ellas, 4 millones 45 mil setecientas trece personas hablan un conjunto de 47 lenguas indígenas u originarias (43 de origen amazónico y 4 de origen andino[1]), agrupadas en 19 familias lingüísticas, 17 amazónicas y dos andinas, éstas representan un conjunto de prácticas, saberes, historias y tradiciones. De ellas, 26 se consideran vitales, 4 están en peligro por no ser objeto de trasmisión, y 17 se encuentran en franco peligro por ser habladas solo por adultos mayores. Todas esas lenguas, son distintas al proceso de difusión y expansión del español como idioma predominante que ha ocurrido desde el siglo XIX, XX en adelante. Así, en la evolución de la República peruana durante el siglo XIX y XX, se han dado distintos casos de asimilación, homogenización para convertir al castellano en la única lengua, en el ámbito cultural, educativo, cultural, etc.

Por ello es que es conveniente saludar el proceso iniciado desde el sector Cultura, así como en anteriores períodos legislativos, para reducir la brecha lingüística que persiste en el país. Para efectos de la presente iniciativa legislativa, se tiene que considerar la similitud entre lengua e idioma. En este contexto, el lenguaje se convierte en el instrumento esencial de la identidad nacional, a nivel cultural y social.

LA FUNCION DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Se debe considerar la ley como fuente primordial de derecho, y su relación con el principio de legalidad en el ordenamiento jurídico propio de un Estado constitucional de Derecho, en la seguridad que como lo dice el artículo 9 de la Carta Democrática Interamericana (2001)[2]:

Artículo 9

La eliminación de toda forma de discriminación, especialmente la discriminación de género, étnica y racial, y de las diversas formas de intolerancia, así como la promoción y protección de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los migrantes y el respeto a la diversidad étnica, cultural y religiosa en las Américas, contribuyen al fortalecimiento de la democracia y la participación ciudadana.

[1] Aimara, quechua, jaqaru y cauqui.
[2] http://www.oas.org/charter/docs_es/resolucion1_es.htm

Un problema fundamental de nuestra democracia, es el ejercicio de la representación política, la relación representante con representados[3]. En tal sentido, "la representación política es una forma de participación política indirecta", y como reitera Bernales, "*es la concreción de la voluntad popular*"[4]. Así lo reconoce el propio artículo 14 del Reglamento del Congreso: *"Los congresistas representan a la Nación. No están sujetos a mandato imperativo".*

Asimismo, el desarrollo legislativo como garantía del cumplimiento de los derechos reconocidos a nivel constitucional; la cuestión de la progresividad en su cumplimiento, particularmente en el caso de los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC). Sin necesidad de caer en formalismo jurídico, en un positivismo extremo, la ciudadanía debe sentir como suyas las iniciativas aprobadas, superando así el escaso acatamiento y cumplimiento de las mismas. ¿Cómo podemos asegurar ello cuando para 4 millones de peruanos la presentación de iniciativas legislativas en su lengua originaria no está explícita en el Reglamento del Congreso de la República?

Como señala Bernales y según lo refieren tratadistas del constitucionalismo contemporáneo, entendemos al Congreso como "*el órgano del Estado que expresa la soberanía del pueblo y esencialmente de la Nación, en tanto responde a la elección democrática de sus miembros y refleja el pluralismo de esa base social*". En esencia es un órgano de poder político, de naturaleza representativa, colegiado y deliberante.

Aunque no de forma exclusiva pero si primordial, recae en el Congreso de la República la facultad de producir leyes que rigen para todos, hasta el momento de su aprobación por el Pleno, es decir el proceso de creación de las normas jurídicas cumpliendo principio de legalidad. Así lo establece el propio artículo 2 del Reglamento, que al señalar las funciones de este órgano, empieza por las funciones legislativas. En este sentido, se debe reconocer la importancia de este Poder del Estado, como el espacio de representación por excelencia de toda la ciudadanía de un país, los que garantizan el imperio de la ley, como expresión de la voluntad popular.

De conformidad con el artículo 102.1 de la propia Constitución, la función más importante del Poder Legislativo, es la producción legislativa: *"dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes".* Es decir, acordar y aprobar las leyes que regirán los destinos de los y las peruanas en todas las materias civiles, penales, tributarias, mercantiles; como refiere constitucionalista ecuatoriano AVILA, la importancia de la producción legislativa en un Estado Constitucional de Derecho[5].

---

[3] BERNALES BALLESTEROS Enrique, "Manual Parlamentario", CAJ, Serie Democracia Número 5, 2002.
[4] Op cit, pág. 54.
[5] AVILA SANTAMARIA Ramiro y BENAVIDES Gina, "El Desarrollo Normativo como Garantía de Derechos. Balance de la Producción Legislativa de Asamblea Nacional", marzo 2012
http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/2924/1/Avila%2cR-Benavides-G-CON-001-El%20desarrollo.pdf

La iniciativa legislativa se convierte así, en una garantía de participación ciudadana y de mayor o menor democracia. Según el artículo 107 de la Carta, este derecho de iniciativa, es ejercido por los congresistas de la República, y cuando corresponda, otras autoridades como el Presidente y otros como Gobiernos Regionales, Municipales y Colegios Profesionales en lo que les corresponda.

Según el Reglamento del Congreso de la República, la función primordial es el procedimiento legislativo destinado a producir leyes, sean ordinarias, de desarrollo o reforma constitucional, orgánicas, autoritativas, presupuestales y financieras, entre otras.

La legislación que normalmente se discute en el Congreso de la República, frecuentemente influye y/o afecta de distintas formas la vida de los miembros de los Pueblos Indígenas u Originarios a nivel político, cultural, económico, social. Por ello, se aprobó el procedimiento de Consulta Previa conforme establece la N° Ley 29785.

En los últimos años, desde la transición democrática, se ha hecho más visible la elección de representantes al Congreso de la República, que durante sus gestiones han reivindicado diversos aspectos de la agenda indígena; es el caso de los ex congresistas Paulina Arpasi Velásquez (aymara), Claudia Coari Mamani (aymara), Hilaria Supa Huamán (quechua), Juana Huancahuari Páucar (quechua), Eduardo Nayap Kinin (awajun), María Sumire López de Conde (quechua). Ello evidencia la importancia que han adquirido estos temas desde el reconocimiento y protección de derechos, hasta la participación política de los Pueblos Indígenas u Originarios del Perú.

EL DERECHO INTERNACIONAL Y LAS LENGUAS ORIGINARIAS.

Constituyen parte del derecho interno, por tanto adquieren el carácter de vinculante y obligatorio varias disposiciones del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo suscrito por el Gobierno peruano y aprobado por Resolución Legislativa N° 26263, hacen referencia a los derechos de goce de derechos. En 1996, se aprobó en Barcelona durante la Conferencia Internacional de los Derechos Lingüísticos, la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos[6], cuyo artículo 3.2 señala:

"Esta Declaración considera que los derechos colectivos de los grupos lingüísticos, además de los establecidos por sus miembros en el apartado anterior, también pueden incluir, de acuerdo con las puntualizaciones del artículo 2.2: el derecho a la enseñanza de la propia lengua y cultura; el derecho a disponer de servicios culturales; el derecho a una presencia equitativa de la lengua y la cultura del grupo en los medios de comunicación; el derecho a ser atendidos en su lengua en los organismos oficiales y las relaciones socio económicas".

[6] http://culturalrights.net/descargas/drets_culturals388.pdf

Asimismo el artículo 2.1 indica que: *"Los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, con la participación de los pueblos interesados, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad.*

2. Esta acción deberá incluir medidas:

a) que aseguren a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población"

Este goce, debe ser ejercido sin discriminación como señala el artículo 3 del mismo instrumento jurídico. Fundamentalmente, debemos considerar lo dispuesto por el artículo 28:

1. *Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan. Cuando ello no sea viable, las autoridades competentes deberán celebrar consultas con esos pueblos con miras a la adopción de medidas que permitan alcanzar este objetivo.*

2. *Deberán tomarse medidas adecuadas para asegurar que esos pueblos tengan la oportunidad de llegar a dominar la lengua nacional o una de las lenguas oficiales del país. 3. Deberán adoptarse disposiciones para preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas.*

Del mismo modo, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, del 2007, señala que "*Los pueblos indígenas tienen derecho a revitalizar, utilizar fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus historias, idiomas, tradiciones orales, filosofías, sistemas de escritura y literaturas…*"

Todas estas normas del Derecho Internacional, coinciden en reconocer el carácter de ciudadanía, sujeto político y de derechos a los Pueblos Indígenas.

Perú es el cuarto país de América Latina con mayor diversidad lingüística; Lima cuenta con medio millón de personas que hablan alguna lengua originaria; Cuzco es la primera región con población que habla alguna lengua originaria;

El articulo 2.2 y 2.19 de la Constitución Política del Estado, establece que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley, que nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole, asimismo, el derecho a su **identidad étnica y cultural**. El ejercicio de la identidad étnica y cultural, se expresa de múltiples formas, como

puede ser el goce de derechos generales aplicables a los seres humanos y específicos, aplicables a miembros de pueblos originarios. Pero como lo reconoce el propio material del Congreso, la lengua es eje central de esta identidad cultural y social[7].

Ello incluye los derechos lingüísticos de los miembros de los Pueblos Indígenas peruanos, que permitan su uso, protección, difusión y su fortalecimiento, en todos los niveles del Estado, particularmente en el ámbito del Congreso de la República. El artículo 48 de la Constitución Política del Perú 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*".

Una interpretación literal de dicho texto puede implicar que siendo que en Lima donde se encuentra el Congreso de la República y siendo que en esta región no predominan ninguna de las lenguas mencionadas, debe prevalecer el castellano. Sin embargo, dada la calidad del Congreso Poder del Estado que representa a la ciudadanía, no puede aplicarse el criterio de predominancia. Así como el MINEDU[8] reconoce que el aprendizaje en lengua indígena para sus miembros es mejor en términos pedagógicos (Educación Intercultural Bilingüe), consideramos que poner el procedimiento parlamentario que les incumbe, en su propia lengua, es conveniente.

La Ley Nº 29735 que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las lenguas originarias. Establece en su artículo 4.1 "*que es derecho de toda persona usar su lengua originaria en los ámbitos público y privado, ser atendida en su lengua materna en los organismos o instancias estatales y gozar y disponer de los medios de traducción directa o inversa que garanticen el ejercicio de sus derechos*". Este numeral, reconoce entonces el derecho de toda persona de usar, de ser atendido y de disponer de servicios de traducción en su lengua originaria.

No solamente ello, sino también implica el deber del Estado y de todos sus organismos, destinados a proteger y fortalecer las lenguas indígenas, lo que constituye una obligación vinculante del Estado peruano, en todos sus niveles de gobierno. En este proceso, han participado el conjunto de las entidades representativas de las organizaciones indígenas peruanas.

Es reconocido el carácter plural de la población peruana, a pesar de todos los esfuerzos realizados en el pasado, para estandarizar y uniformizar el uso del castellano.

---

7 http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/4E340F8F9552E0E605257F1800754A3A/$FILE/14_pdfsam_cuadernillo_5.pdf

8 http://www.perueduca.pe/recursosedu/infografias/secundaria/formacion_ciudadana/diversidad_linguistica/index.html

El Censo de Población y Vivienda del 2007 (INEI), señala la existencia de 4 millones de indígenas y afro descendientes. La Base de Datos del Ministerio de Cultura señala que existen 55 Pueblos Indígenas y 47 lenguas. Sin embargo, esta interpretación literal no debe aplicarse en el recinto del Congreso de la República por constituir el Poder del Estado donde convergen todos los representantes de la diversidad cultural y étnica que está compuesto el Perú.
Importancia de la lengua. Representa acumulación de saberes, constituye una forma de interpretación de la vida, permite una interacción entre sus miembros. Constituyen parte esencial[9].

MARCO NORMATIVO

- Declaración Universal de los Derechos Humanos;
- Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, Barcelona, 6 al 9 de junio de 1996
- Pacto de Derechos Civiles y Políticos, artículo 27.
- Convención para la Eliminación de toda forma de Discriminación
- Convenio 169 de la OIT
- Declaración Americana de Derechos y Deberes
- Convención Americana sobre Derechos Humanos
- Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, 2007
- Convención para la Salvaguarda del Patrimonio Cultural Inmaterial
- Reglamento del Congreso
- Ley Nº 21156, que reconoce el quechua como lengua oficial
- Ley Nº 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.
- Ley Nº 28106, sobre "Reconocimiento, Preservación, Fomento y Difusión de Lenguas Aborígenes"
- Ley Nº 29735 Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de Lenguas Originarias

EFECTOS DE LA NORMA EN LA LEGISLACION VIGENTE

La reforma de los artículos 22 y 75 del Reglamento del Congreso, permitirá colaborar en el proceso de cumplimiento de la Ley Nº 28106 sobre "Reconocimiento, Preservación, Fomento y Difusión de Lenguas Aborígenes" que obliga a las entidades públicas a fomentar el buen uso de estas lenguas.

[9] RODRIGUEZ ALZZA Carolina, "Entre el Estado y la Política Lingüística en el Perú", Revista Ideele 257. http://revistaideele.com/ideele/content/entre-el-estado-y-la-pol%C3%ADtica-ling%C3%BC%C3%ADstica-en-el-per%C3%BA

ANALISIS COSTO BENEFICIO.

La aplicación de la presente Reforma no constituye erogación alguna salvo el cumplimiento de las disposiciones que garanticen el uso correcto de las lenguas, máxime cuando se trata de propuestas legislativas que tienen relación con la vida de sus miembros.

RELACION CON EL ACUERDO NACIONAL.

Suscrito el 22 de julio del 2002, define 34 políticas de Estado. La Tercera Política de Estado denominada "Afirmación de la Identidad Nacional", el Estado se compromete a consolidar una nación integrada, respetuosa de valores y de patrimonio y su diversidad étnica y cultural.

TANIA EDITH PARIONA TARQUI
Congresista de la República

EDGAR OCHOA PEZO.

MARISA GLAVE REMY

ALBERTO QUINTANILLA CHACON
Congresista de la República

GRACIO ANGEL PACORI MAMANI
Congresista de la República

RICHARD ARCE C.

EDILBERTO CURRO.

Gloria Montenegro Figueroa
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, ..05.....de Setiembre ...del 2017.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 1817 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.-

.....

.....

.....

JOSÉ F. CEVASCO PIEDRA
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPUBLICA