

Universidad Católica de Santa María
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela Profesional de Derecho



RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL A LA DIVERSIDAD

LINGÜÍSTICA – ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DEL ESTADO DE COSAS

INCONSTITUCIONAL APLICADO AL CASO DE LAS LENGUAS INDÍGENAS Y

SUS HABLANTES EN EL PERÚ, 2019

Tesis presentada por la Bachiller:

Hilacondo Mejía, Ligia Carolina

Para optar el Título Profesional de:

Abogada

Asesor:

Mg. Manrique Linares, Angel María

Arequipa - Perú

2020

Arequipa, 16 de enero del 2020

Doctor

GABRIEL TORREBLANCA LAZO

Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Universidad Católica de Santa María

De mi especial consideración,

Tengo el agrado de dirigirme a usted con relación al trabajo de investigación titulado “*El Reconocimiento y Protección Constitucional a la Diversidad Lingüística – Análisis de la Efectividad del Estado de Cosas Inconstitucional aplicado al caso de las lenguas indígenas y sus hablantes en el Perú, 2019*” elaborado por la señorita Bachiller en Derecho **Ligia Carolina Hilacondo Mejía** para obtener el Título Profesional de Abogada.

Al respecto, al haber sido designado por su despacho ASESOR de la señorita Ligia Carolina Hilacondo Mejía para la elaboración del trabajo de investigación antes referido, en aplicación de lo establecido por el inciso h) del artículo 12, del Título III, Capítulo III del Reglamento de Grados y Títulos, cumpro con emitir opinión sobre el trabajo propuesto, informando que la versión final del borrador de tesis presentado, cumple tanto en los aspectos metodológicos como en el fondo del tema tratado, habiéndose demostrado la hipótesis planteada, se han cumplido con los objetivos planteados en el proyecto de tesis y se han formulado las conclusiones correspondientes, las mismas que guardan relación con los objetivos.

En consecuencia, considero que el trabajo de investigación tiene el mérito suficiente para ser sustentado oralmente conforme el Reglamento de Grados y Títulos de nuestra facultad.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



Mg. Ángel María Manrique Linares
Docente de la Facultad de
Ciencias Jurídicas y Políticas

INFORME 03-19-JMFH

DE : Mg. Julio Martin Fernández Huaranca
Docente del Programa Profesional de Derecho

PARA : Dr. Gabriel Torreblanca Lazo
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCSM

REFERENCIA: Oficio N° 003-FCJYP/CD/T-2020

ASUNTO : Mérito para la sustentación oral del Borrador de Tesis presentado por la Bachiller Ligia Carolina Hilacondo Mejia.

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y al mismo tiempo, informarle lo siguiente:

Mediante oficio de referencia, se me designó como docente integrante de la Comisión Evaluadora de la Tesis denominada “El reconocimiento y protección Constitucional a la diversidad lingüística - Análisis de la efectividad del estado de cosas inconstitucional aplicado al caso de las lenguas indígenas y sus hablantes en el Perú, 2019”.

En ese sentido, de la revisión del trabajo de investigación presentado, se desprende lo siguiente:

1.- METODOLOGÍA EMPLEADA:

Se observa que el tema desarrollado obedece a una investigación teórica, la cual tiene un fin cognitivo, operando a un nivel del pensamiento lógico-racional, lo que ha llevado al análisis, síntesis, comparación abstracción y generalización del tema de investigación. Asimismo, se observa que la investigación es de tipo descriptivo, explicativo, utilizando el método inductivo el cual es propio de la investigación jurídica.

2.- EL INTERÉS DEL TEMA:

El tema de investigación planteado, tiene que ver con problemáticas sociales con trascendencia para el derecho, abordando la efectiva protección y reconocimiento constitucional a la diversidad lingüística peruana, realizando un análisis juicioso sobre la materia y planteando como remedio a las vulneraciones estructurales de derechos fundamentales producto del desconocimiento de este tipo de derechos, la técnica del estado de cosas inconstitucional desarrollada por el Tribunal Constitucional.

3.- LA ORIGINALIDAD DEL PLANTEAMIENTO:

El aporte original que realiza la investigadora, gira en torno a examinar la materialización de los derechos lingüísticos en el escenario de los derechos fundamentales, evaluando la incidencia de su incumplimiento en posibles vulneraciones respecto de personas pertenecientes a poblaciones nativohablantes peruanas, ello a la luz del prisma constitucional y con el objetivo de proponer soluciones que ayuden a erradicar la discriminación estructural por motivo de idioma

4.- LA PROFUNDIDAD Y CALIDAD DE LA LABOR REALIZADA:

La tesista ha abordado el tema de investigación de manera profunda, pues no solo ha hecho un análisis teórico y empírico del tema, sino que también ha desarrollado una investigación bibliográfica amplia, circunstancia que se evidencia de las propias citas en el texto de la investigación, lo que es relevante para el presente tema de investigación.

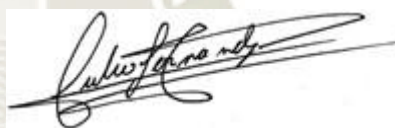
5.- EL RIGOR LÓGICO EN SU DESARROLLO:

En el desarrollo de la tesis, el principal problema de análisis que es materia de investigación, se encuentra plenamente argumentado, analizado y desarrollado de modo coherente, lo que ha permitido el resultado de conclusiones acertadas, las cuales previamente fueron debidamente sustentadas

En ese sentido, y por la relevancia del tema abordado, se es de opinión, que la Tesis presentada por la Bachiller Ligia Carolina Hilacondo Mejía, se encuentra expedida para ser sustentada.

Es todo cuanto tengo que informar a usted, en honor a la verdad, para los fines que estime convenientes.

Arequipa, 29 de mayo de 2020.



Julio Fernández Huaranca
Código de Docente N°: 3157

DICTAMEN

DE: Dra. Ana María Amado Mendoza

Docente de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCSM

A: Dr. Alfredo Lovón Sánchez (e)

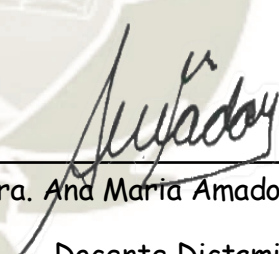
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCSM

ASUNTO: Dictamen de Borrador de Tesis

Bachiller: Ligia Hilacondo Mejía

Recibido el Borrador de Tesis: EL RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL A LA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA - ANÁLISIS DE LA EFECTIVIDAD DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL APLICADO AL CASO DE LAS LENGUAS INDÍGENAS Y SUS HABLANTES EN EL PERÚ, 2019, el mismo que ha cumplido con levantar las observaciones planteadas, respecto al contenido, conclusiones, citas y organización de la información, el mismo puede ser materia de sustentación, salvo mejor parecer.

Arequipa 06 de julio 2020



Dra. Ana María Amado Mendoza

Docente Dictaminadora

Dedicatoria:

A Bertha Mejía, el amor más grande de mi vida.



“No se habita un país, se habita una lengua.

Una patria es eso y nada más.”

Emil Cioran



Agradecimientos:

A mis padres, Bertha y Fidel. No me alcanzará la vida para agradecerles tanta entrega y tanto amor. Siempre serán mi mayor tesoro.

A mis abuelos, Nilda y Flavio, por ser fuente constante de calidez y ternura en cada paso que doy.

A Tatiana y Diego, por su cariño y compañía. A ustedes mi amistad incondicional siempre.



RESUMEN

Las poblaciones nativohablantes peruanas se ven constantemente expuestas a desigualdad estructural, la cual se manifiesta tanto en situaciones de vulneración de sus derechos fundamentales como en impedimentos en el acceso a normales oportunidades de desarrollo.

Teniendo ello en cuenta, la presente investigación evidencia la incidencia directa de la inobservancia sistemática por parte del Estado Peruano de los derechos lingüísticos constitucionalmente amparados – o el derecho a usar la lengua materna - como uno de los factores generadores de la suscitación del escenario anteriormente descrito, acreditando de esta manera la existencia de discriminación estructural por motivo de idioma en nuestro país.

En esa línea, se analizó también la efectividad de la figura del estado de cosas inconstitucional como remedio a vulneraciones estructurales de derechos fundamentales, dado que la intervención del Tribunal Constitucional Peruano en este campo, se materializó a través de la aplicación del mencionado recurso, en el marco de la sentencia del caso Díaz Cáceres de Tinoco; a partir de lo cual se ha logrado reconocer que los principales motivos de su ineficacia radican en la ausencia de un sistema de monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las órdenes impartidas por el Tribunal Constitucional y en la escasa elaboración teórica de los derechos lingüísticos, permitiendo comprender la necesidad de una urgente implementación de mecanismos de control sobre los órganos emplazados y una puntualización de los aspectos a tener en cuenta al materializar los preceptos constitucionales y legales referentes a la oficialización de las lenguas originarias en nuestro país.

Palabras clave: Derechos lingüísticos, minorías lingüísticas, discriminación estructural, igualdad, estado de cosas inconstitucional.

ABSTRACT

Peruvian native-speaking populations are constantly exposed to structural inequality, which manifests itself both in situations of violation of their fundamental rights and in impediments to access to normal development opportunities.

Taking this into consideration, the present investigation evidences the direct incidence of the systematic non-observance by the Peruvian State of the constitutionally protected linguistic rights - or the right to use the mother tongue - as one of the factors that generate the raising of the scenario described above, accrediting in this way the existence of structural discrimination based on language in our country.

Along these lines, the effectiveness of the unconstitutional figure of the state of affairs was also analyzed as a remedy for structural violations of fundamental rights, given that the intervention of the Peruvian Constitutional Court in this field, materialized through the application of the aforementioned remedy, in the framework of the judgment of the Díaz Cáceres de Tinoco case; from which it has been possible to recognize that the main reasons for its ineffectiveness lie in the absence of a monitoring and follow-up system for compliance with the orders issued by the Constitutional Court and in the scarce theoretical elaboration of linguistic rights, allowing understanding the need for an urgent implementation of control mechanisms over the bodies located and a clarification of the aspects to be taken into account when materializing the constitutional and legal precepts regarding the officialization of the native languages in our country.

Key words: Linguistic rights, linguistic minorities, structural discrimination, equality, unconstitutional state of affairs.

INTRODUCCIÓN

“(…) El otro principio fue el de considerar siempre el Perú como una fuente infinita para la creación. Perfeccionar los medios de entender este país infinito mediante el conocimiento de todo cuanto se descubre en otros mundos. No, no hay país más diverso, más múltiple en variedad terrena y humana; todos los grados de calor y color, de amor y odio, de urdimbres y sutilezas, de símbolos utilizados e inspiradores. (...)” (Arguedas, 1968)

El idioma desempeña un papel crucial en la vida cotidiana de sus hablantes, no sólo como instrumento de comunicación, integración social y desarrollo, sino también como depositario de la identidad, la historia cultural, las tradiciones y la memoria única de cada persona (Instituto Nacional de las Mujeres, 2019).

En función a ello y teniendo en cuenta que el Perú está y ha estado desde mucho antes de constituirse como república independiente, caracterizado por la diversidad de territorio, población, etnia, cultura e idioma, nuestra Constitución reconoce, desde 1993, en varios de sus artículos, la protección a la diversidad lingüística como un derecho fundamental relacionado con el derecho a la igualdad ante la ley y que implica un accionar por parte del Estado Peruano para hacer efectiva su vigencia; no obstante, en el panorama real de las lenguas indígenas y sus hablantes, existen notables evidencias de vulneración de los derechos lingüísticos constitucionalmente amparados y deficiencia en cuanto a la materialización de los mismos.

Partiendo de esa premisa, la presente investigación desarrolla, en primera instancia, el contenido de tales derechos como derechos fundamentales, con lo que se buscará demostrar la directa incidencia que una eventual vulneración a los mismos tendría en la suscitación de desigualdad estructural y limitación de acceso a normales oportunidades de desarrollo para las minorías lingüísticas o poblaciones nativohablantes del Perú, evidenciando con ello la situación de desventaja social y desamparo jurídico en el que se encuentran dichas comunidades.

Posteriormente, se realiza un análisis exhaustivo de la configuración de la protección normativa constitucional a las lenguas indígenas peruanas y las implicancias de la declaración de estado de cosas inconstitucional como remedio a

vulneraciones estructurales de derechos fundamentales en nuestro país, ello para evaluar la efectividad de la aplicación de esta técnica por parte del Tribunal Constitucional con relación a la inobservancia de los derechos lingüísticos constitucionalmente amparados, a través de la descripción detallada de los fundamentos y órdenes impartidas en el marco del caso Díaz Cáceres de Tinoco (2018) y el cumplimiento - o no - de las mismas por parte de los entes estatales involucrados.

Lo anteriormente desarrollado tiene la finalidad de determinar qué tan efectiva viene siendo la protección que el estado peruano brinda desde la jurisdicción constitucional a las lenguas indígenas, así como identificar las debilidades de la aplicación de la técnica del estado de cosas inconstitucional en el mencionado contexto para arribar a posibles soluciones que permitan la progresiva erradicación de la discriminación estructural por motivo de idioma en nuestro país.

INDICE	
RESUMEN	
ABSTRACT	
INTRODUCCIÓN	
CAPITULO I: LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS Y LA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA DEL PERÚ	1
I. ALCANCES GENERALES DE LOS DERECHOS LINGUISTICOS	2
1. El subgrupo olvidado de los Derechos de Segunda Generación: Los Derechos Culturales.	2
2. El Derecho Humano a Usar la Lengua Materna.....	5
2.1. La Lengua Materna.....	5
2.2. Los Derechos Lingüísticos	7
II. DESIGUALDAD ESTRUCTURAL POR MOTIVO DE IDIOMA: VULNERACION A LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS	17
III. DIVERSIDAD Y MINORIAS LINGÜÍSTICAS EN EL PERÚ	24
1. Aspecto Ideológico e Histórico.....	24
2. Lenguas en el Perú: Territorialidad y Diversidad.....	30
3. La situación actual. ¿Qué significa ser nativohablante en el Perú?.....	40
CAPITULO II:	44
LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL A LA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA PERUANA Y LA INTERVENCION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL A TRAVES DE LA DECLARACION DEL ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL	44
I. LAS LENGUAS ORIGINARIAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. 45	
1. Protección Constitucional a la Diversidad Lingüística y la Igualdad ante la Ley 45	
1.1. Dimensión Individual de la Protección Constitucional a la Diversidad Lingüística	47
1.2. Dimensión Colectiva de la Protección Constitucional a la Diversidad Lingüística: Reconocimiento y Oficialidad de las Lenguas Indígenas.....	47
II. DESDE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL: PARTICIPACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA PROTECCION DE DERECHOS FUNDAMENTALES	55
1. La Jurisdicción Constitucional y la Protección a Derechos Fundamentales 55	
2. Sobre el Tribunal Constitucional y su Naturaleza Jurídica	58
3. Sobre la Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional	60
III CAPITULO:	68

LA EFECTIVIDAD DE LA PROTECCION CONSTITUCIONAL A LA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA Y EL IMPACTO DE LA INTERVENCIÓN DEL TC:	68
EL CASO DÍAZ CÁCERES DE TINOCO	68
I. Contexto jurídico-social	69
II. Hechos del caso	69
III. Principales Fundamentos del TC	70
3.1. <i>Respecto a la Protección Constitucional de la diversidad lingüística:</i>	71
3.2. <i>Respecto al derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación de las personas que usen un idioma distinto al español</i>	73
IV. La Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional	75
V. El Impacto de la Intervención del TC a través de la Declaración del ECI en el contexto de las lenguas indígenas del Perú	78
- Del Mapa Etnolingüístico del Perú:	79
- Del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas a la provincia de Carhuaz – Ancash	80
- Del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas a nivel nacional	81
- Del Desarrollo Teórico de los Derechos Lingüísticos	83
CONCLUSIONES	85
RECOMENDACIONES:	87
REFERENCIAS	96
ANEXO: PROYECTO DE TESIS	102



CAPITULO I: LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS Y LA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA DEL PERÚ

I. ALCANCES GENERALES DE LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS

1. El subgrupo olvidado de los Derechos de Segunda Generación: Los Derechos Culturales.

Para iniciar el estudio de los derechos lingüísticos y su contenido teórico como derechos fundamentales, es necesario que, de manera previa, se contextualicen los mismos.

Dentro de los derechos de segunda generación, también llamados Económicos, Sociales y Culturales, existe un grupo que ha sido calificado como “categoría subdesarrollada” en el campo de los derechos humanos (Symonides, 1998).

Los derechos culturales, respecto a los otros tipos de derechos (civiles, políticos, económicos y sociales), son los más recientes en cuanto a su definición y consagración legislativa y, consecuentemente, también los menos desarrollados, dada la circunstancia de que los mismos son tratados con descuido y subestimación, colocándolos en un lugar categóricamente inferior a los otros derechos humanos.

Ello se hace evidente, por ejemplo, en la Comisión de Derechos Humanos. A saber, cada año la Comisión realiza una examinación respecto a la aplicación de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en los distintos países; sin embargo, las declaraciones realizadas en el debate respecto a este tema demuestran que, a pesar de que los derechos culturales son mencionados con los económicos y sociales, la atención se centra las más de las veces en los dos últimos, siendo que los derechos culturales, por lo general, no son objeto de debate; situación que, igualmente, se suscita en cuanto a los informes que cada estado parte debe presentar a la Comisión respecto al cumplimiento de los derechos contemplados en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: los pronunciamientos en dichos informes respecto a los derechos culturales son mínimos o, muchas veces, inexistentes (Symonides, 1998).

Finalmente, se debe indicar que, incluso la Comisión de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, organismo que propuso directrices y recomendaciones en cuanto a esta familia de derechos y a la reivindicación de los derechos culturales en particular, en algunas ocasiones, ha dejado de lado este grupo de derechos con relación a los otros dos de su familia, como se diera en el caso del programa de su 18° período de sesiones, en el marco del cual se llevó a cabo un debate acerca de la globalización y la repercusión de ésta en la vigencia de los derechos económicos y sociales, sin hacer mención alguna a los derechos culturales, siendo que los mismos también se ven afectados, por obvias razones, por el mencionado fenómeno social (Symonides, 1998).

Esta problemática respecto a los derechos culturales podría deberse, en gran parte, a su ambigüedad de contenido, sustancia y naturaleza, ya que los alcances que puedan tener dependen mucho de la concepción que se maneje de “cultura”, y, dado que tal definición es determinante al momento de entender las implicancias de los derechos lingüísticos como subgrupo de los derechos culturales, en las siguientes líneas se brindará información al respecto, con la finalidad de limitar y esclarecer la acepción de cultura que, se debe entender, está relacionada con los derechos humanos.

En el 2007, en la Universidad de Friburgo se elaboró una Declaración respecto a los Derechos Culturales, en la cual, entre otros valiosos aportes, se determinó una definición para tres conceptos estrechamente ligados a los derechos culturales: “cultura”, “identidad cultural” y “expresión cultural”:

- “El término *cultura* abarca los valores, las creencias, las convicciones, los idiomas, los saberes y las artes, las tradiciones, instituciones y modos de vida por medio de los cuales una persona o un grupo expresa su humanidad y los significados que da a su existencia y a su desarrollo.
- La expresión identidad cultural debe entenderse como el conjunto de referencias culturales por el cual una persona, individual o

colectivamente, se define, se constituye, comunica y entiende ser reconocida en su dignidad.

- Por comunidad cultural se entiende un grupo de personas que comparten las referencias constitutivas de una identidad cultural común, que desean preservar y desarrollar” (Declaración de Friburgo: Los Derechos Culturales, artículo 2).

Como se puede advertir en las definiciones otorgadas, éstas tienen más que ver con una visión global de “cultura” y lo concerniente a ella, y no con la definición limitada y, tal vez, más popular que la relaciona estrictamente con actividades artísticas, creativas, científicas o de entretenimiento. La Declaración de Friburgo situó a la cultura mucho más allá, planteándola como expresión de la esencia pura de los grupos humanos, la cual se ve plasmada en las manifestaciones de éstos en las distintas esferas de su desenvolvimiento individual y social y, por lo tanto, se encuentra estrechamente relacionada con el ejercicio de las libertades básicas de la persona humana.

Y, al aplicarse este criterio al término, por consecuencia se aplica también al conjunto de derechos que surgen de él, lo que lleva a concluir que los derechos culturales van de la mano con la existencia misma del ser humano, al ser la protección del individualismo, identidad cultural, igualdad en el acceso y goce de cualquier otro derecho y, por lo tanto, a la dignidad de toda persona frente a sí misma y frente al entorno que la rodea.

El Director de la División de Derechos Humanos, Democracia y Paz de la UNESCO, Janusz Symonides, señaló que, precisamente aquí, radica uno de los motivos por los cuales los derechos culturales han sido hasta cierto punto relegados por los Estados, ya que generarían en estos un temor o recelo hacia el derecho a la identidad cultural y la libertad y heterogeneidad que ello, muchas veces, implica, al menos bajo la perspectiva de países con sociedades plurilingües y multiculturales, en cuyos casos, un importante

porcentaje de la población se identifica con grupos culturalmente minoritarios (en América Latina, los pueblos indígenas). Tal desconfianza estaría basada en que el reconocimiento a la diversidad cultural abre la posibilidad de acarrear una fragmentación dentro de la población y perjudicar la unidad nacional (Symonides, 1998).

Fue en 1982, en México, durante la Conferencia Mundial sobre Políticas Culturales cuando se enfatizó sobre la conciencia de la identidad cultural, el derecho a ser diferente, el respeto mutuo entre culturas incluyendo las minorías y la preservación del pluralismo y la diversidad, exponiendo ello como una necesidad que se tornaba cada vez más urgente, tanto para las personas como para las naciones; concluyendo así que “el efecto que tendría un mayor respeto y salvaguardia a los derechos culturales no sería, como se podría pensar, una tendencia a la recesión dentro de los estados, sino más bien una contribución a la liberación de los pueblos, ya que la identidad cultural vitaliza las posibilidades de los seres humanos de realizarse” (Symonides, 1998).

En el contexto jurídico, político y social actual, los derechos culturales están adquiriendo cada vez más importancia, visibilizándose así su real dimensión: si no existe una adecuada observancia y protección de ellos, la dignidad de la persona entra en juego y es imposible que un estado garantice a plenitud ningún otro derecho humano.

2. El Derecho Humano a Usar la Lengua Materna

2.1. La Lengua Materna

Una vez inmersos en el tema de los derechos culturales, se abordará en las siguientes páginas el objeto de estudio central de la presente investigación: la lengua o idioma y los derechos vinculados a ella. Saussure, considerado el padre de la lingüística del siglo XX, define la lengua como un hecho social, “un producto social de la facultad del lenguaje y un conjunto de convenciones, adoptadas por la comunidad,

para permitir el ejercicio de la facultad lingüística entre los individuos” (Ciapuscio & Kornfield, s.f.).

Es así que Saussure hace una distinción notoria entre *lengua* y *habla*, los cuales serían dos aspectos constitutivos de lo que conocemos como “lenguaje”. Plantea un esquema básico del acto de la comunicación cuyo inicio se encuentra en el cerebro del ser humano, en el cual se produce el encuentro entre el “concepto” (hechos de conciencia, lo que se va a comunicar) y la “imagen acústica” (las representaciones de los signos lingüísticos que sirven para su expresión), así como los elementos físicos (ondas sonoras), fisiológicos (visuales, fonéticos y auditivos) y psíquicos (la asociación y coordinación de los conceptos y las imágenes verbales) (Ciapuscio & Kornfield, s.f.).

A partir de ello señala que el habla es un acto individual, ya que depende de la voluntad y decisión del individuo, y compromete los elementos físicos y fisiológicos, mientras que la lengua es un acto eminentemente social, ya que es un sistema virtualmente existente en el cerebro de todos los individuos pertenecientes a una comunidad, el cual se ha registrado pasivamente; respecto a ello, el individuo, por sí mismo, no tiene la facultad de creación ni modificación: es homologable a una suerte de contrato tácito establecido en el grupo humano al cual se pertenece y, para conocer su funcionamiento, es preciso realizar una tarea de aprendizaje, de ahí que se afirme que es un hecho histórico y que compromete los elementos psíquicos del esquema de la comunicación, toda vez que está presente a pesar de que por algún motivo el hablante esté privado de los elementos físicos y fisiológicos necesarios para el habla (Ciapuscio & Kornfield, s.f.).

En virtud a ello, entonces, podemos decir que la lengua es un concepto interno mucho más arraigado al aspecto psíquico de la persona humana, puesto que está inconsciente e involuntariamente presente en su relación con el mundo, al margen de que si ésta se hace efectiva o no (si se llega a la comunicación).

En esa línea, la lengua materna viene a desempeñar un papel irremplazable en esta relación persona-entorno, dada la conexión profunda que se establece entre un ser humano y la primera lengua en la que aprende a nombrar el mundo.

La lengua materna es, en palabras sencillas, “la que todo niño en condiciones normales aprende en el seno de su familia” (Martin Martin, 2000, p. 15).

Se trata entonces de aquél idioma que el individuo ha adquirido de manera natural a partir del primer contacto o interacción con su entorno inmediato y que, generalmente, se convierte en su principal instrumento no sólo de comunicación, sino de pensamiento, presente, por lo tanto, a lo largo de la vida del ser humana en cada una de sus manifestaciones de desenvolvimiento como individuo y como miembro de una comunidad.

El director de Lenguas Indígenas del Ministerio de Cultura del Perú, Agustín Panizo Jansana, definió la lengua materna como aquella con la que comenzamos nuestra relación con el mundo y señaló que, por lo tanto, dejar de hablarla es, hasta cierto punto, dejar de ser uno mismo en toda su dimensión de identidad cultural (Guzmán, 2017).

Por tal motivo es que a partir de ella han surgido derechos destinados a su protección, los cuales serán desarrollados en el siguiente apartado del capítulo.

2.2. Los Derechos Lingüísticos

El estudio de los derechos fundamentales derivados de la necesidad de protección a las facultades lingüísticas y las libertades que con ellas se ven comprometidas, encuentra su fundamento en la amenaza a estas libertades, la cual ha adquirido especial importancia en los tiempos actuales.

Se torna fácil visualizar las dimensiones de tal situación si se tiene en cuenta que el uso del inglés en los últimos años ha aumentado hasta

en un 40%, ello debido al fenómeno de la globalización. Al respecto, y sin ánimo de minimizar la innegable utilidad práctica de aprender inglés, es preciso señalar que el crecimiento del uso y forzosa expansión de este idioma, trae consigo como consecuencia inevitable el desplazamiento y pérdida de otras lenguas, situación que podría ser catalogada como una especie de imperialismo lingüístico o “lingüicismo”, en el marco del cual las ideologías, estructuras y prácticas se utilizan para legitimar e instaurar la acumulación de poder y recursos en el grupo que se identifica con la lengua predominante. Ahora bien, a pesar de que, en el mencionado caso del inglés, se visualiza este fenómeno a una escala mucho mayor, tal dinámica se repite con otros idiomas, tales como el francés o el español, en cuyos casos las consecuencias para las lenguas minoritarias – que son generalmente las lenguas nativas - son nefastas (Hornberger, 1995, p. 68).

En este contexto y por estos motivos es que la defensa de la identidad cultural manifestada en el uso de la lengua propia y consagrada a través de los derechos lingüísticos ha sido objeto de especial inquietud en los últimos años, tanto en la esfera internacional como en el marco interno de cada uno de los estados, en un intento de contrarrestar las consecuencias que los fenómenos contemporáneos traen para la preservación y protección de las culturas minoritarias y, con ello, el cumplimiento de los derechos fundamentales de los distintos grupos poblacionales.

2.2.1. *Contenido de los Derechos Lingüísticos y su Doble Dimensión*

La lengua y la diversidad lingüística existentes en el mundo constituyen una parte esencial de la condición humana, y el derecho a hablar una lengua es un derecho que se ejerce muchas veces sin conciencia plena de lo que implica.

De ahí que para elaborar su definición es imprescindible hacer precisiones sobre el concepto que se ha generado desde el enfoque jurídico, a partir de los organismos internacionales que los promueven. Actualmente, a nivel internacional, los derechos lingüísticos conforman un instrumento que trata de reivindicar el valor de las lenguas dominadas, así como un respaldo a las minorías etnolingüísticas y la protección de sus derechos fundamentales.

La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en el Preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos de 1996, reconoce el derecho de los pueblos indígenas al “uso de sus lenguas ancestrales en asuntos culturales, judiciales, administrativos y en cualquier asunto sociopolítico” (Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, Barcelona, 1996, p. 11).

Otro de los principales instrumentos que hace alusión a los derechos lingüísticos es el Convenio 169 de la OIT, toda vez que reconoce tener dos premisas elementales: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan (Convenio 160 de la OIT, p. 8).

A partir de ello, y dada la cercanía de los derechos lingüísticos con la cotidianidad y libertades básicas de los seres humanos, es que se puede afirmar que los derechos lingüísticos se ven plasmados tanto en el ámbito individual de la persona humana, como en la relación de esta con su entorno y, asimismo, la relación de ese entorno lingüísticamente minoritario, con el resto de la sociedad.

De hecho, los derechos lingüísticos no sólo se ven comprometidos con el goce de las libertades individuales y dignidad humana de la persona por sí sola, sino que se debe tener en cuenta que la propia lengua constituye, además, un elemento esencial de la identidad étnica de todo un grupo humano, y contiene en sí misma la expresión de todos los

procesos históricos, políticos, antropológicos y experiencias colectivas milenarias, que han marcado a ese pueblo en particular y lo han dotado de las características que, en la actualidad presenta.

De ahí que se afirme que el contenido teórico de estos derechos abarca o tiene dos aspectos de implicancia a analizar: uno colectivo y otro individual.

Para Reynaldo Macías, esta diferenciación se basaba en que los derechos lingüísticos como derechos humanos debían ser comprendidos en dos dimensiones: por un lado “el derecho a no ser discriminado debido a la lengua que se hable” y, por otro, “el derecho a utilizar la(s) lengua(s) propia(s) en las actividades de la comunidad a la que se pertenece” (Hornberger, 1995, p. 68).

Más profundamente lo desarrolló Skutnabb (1994), cuando se refirió a los derechos lingüísticos y su doble implicancia de la siguiente manera:

“Observar los derechos humanos lingüísticos implica, a nivel individual, que todo mundo pueda tener una identificación positiva con su(s) lengua(s) materna(s), y que dicha identificación sea aceptada y respetada por otros, sin importar qué lengua o variedad se hable, o qué acento se tenga (...) y, a nivel colectivo, el derecho de los grupos minoritarios a existir, a usar y desarrollar su lengua, a establecer y mantener escuelas. También incluye contar con la garantía de ser representados en los asuntos políticos del Estado, y la concesión de autonomía para administrar asuntos internos del grupo, así como los medios financieros para cumplir con estas funciones” (p. 69).

Lo propio señaló también La Declaración de Derechos Lingüísticos, haciendo oficial esta teoría y enfatizando la conexión e interdependencia entre ambas dimensiones de los derechos lingüísticos:

“(...) La Declaración considera inseparables e interdependientes las dimensiones colectiva e individual de los derechos lingüísticos, ya

que la lengua se constituye colectivamente en el seno de una comunidad y es también en el seno de esta comunidad que las personas usan la lengua individualmente” (Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, 1996, p. 11).

Es así, que la Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, además de oficializar el carácter bidimensional del contenido de los derechos lingüísticos como derechos humanos y la importancia de la interrelación e indivisibilidad de ambas dimensiones, procede a especificar qué implica o en qué medidas se manifiestan cada uno de estos derechos, configurando los mismos con base en esta concepción dual, como se desprende de los incisos 1 y 2 de su tercer artículo. A saber:

“Esta Declaración considera como derechos personales inalienables, ejercibles en cualquier situación, los siguientes:

- el derecho a ser reconocido como miembro de una comunidad lingüística
- el derecho al uso de la lengua en privado y en público;
- el derecho al uso del propio nombre;
- el derecho a relacionarse y asociarse con otros miembros de la comunidad lingüística de origen;
- el derecho a mantener y desarrollar la propia cultura; y el resto de derechos de contenido lingüístico reconocidos en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 16 de diciembre de 1966 y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la misma fecha” (Artículo 3.1).

En la primera parte del tercer artículo, la Declaración detalla cómo se manifiestan los derechos lingüísticos en su dimensión individual, en la medida que las libertades mencionadas se ejercen desde una perspectiva personal, desplegando, si bien es cierto, sus efectos en el colectivo, empero es la persona humana en sí misma el sujeto involucrado.

Consiguientemente, el segundo inciso del referido artículo se encarga de desarrollar la otra dimensión de los derechos lingüísticos, enfocando los alcances de las libertades prescritas en este inciso, en la protección al idioma desde una perspectiva colectiva y encaminada a los grupos humanos.

“Esta Declaración considera que los derechos colectivos de los grupos lingüísticos (...) también pueden incluir (...):

- 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 socioeconómicas” (Artículo 3.2).

2.2.2. *Desde la perspectiva de las Minorías Lingüísticas*

Son numerosas las oportunidades en que, al investigar sobre los derechos que implican al idioma, nos encontramos ante un panorama actual que trata de rescatar y revalorizar a las minorías lingüísticas.

Partiendo incluso desde los cimientos de la lingüística actual, para lo cual citaremos, de nuevo, al padre de la lingüística.

Para Ferdinand de Saussure, en efecto, una de las cuatro características que distingue a la lingüística del siglo XX como “moderna” en relación con la del siglo anterior, es “la asunción de la importancia de todas las lenguas, independientemente del grado de desarrollo o poder de sus comunidades hablantes” (Ciapuscio & Kornfield, s.f.).

Este “grado de desarrollo o poder de sus comunidades hablantes” nos remite al problema previamente mencionado de la globalización que caracteriza el mundo moderno, en el marco de la cual no nos encontramos sólo ante el reto de que unos idiomas adquieran mayor

predominación y poder (el cual se ve vinculado incluso al poder económico y político), sino que, al tiempo que esto sucede, vastas proporciones de los recursos lingüísticos mundiales van adquiriendo la categoría de “minoritarios” y progresivamente se van perdiendo.

El estado de desventaja de unos idiomas frente a otros llega a grados tan alarmantes que se ha llegado a afirmar que la amenaza en la que se encuentran las lenguas minoritarias constituye una verdadera crisis. Krauss, por ejemplo, afirmó que “tan sólo 600 de la cifra aproximada de 6,000 lenguas que hay sobre la tierra no peligrarán durante el próximo siglo” (Hornberger, 1995, p. 71).

En ese sentido, toda la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos tiene el matiz de protección y preservación de las lenguas originarias en un clima de igualdad e inclusión de todos los grupos humanos, resaltando la especial vulnerabilidad de éstos en los tiempos actuales y señalando en su propio texto que fue realizada en un momento en que la diversidad lingüística en el planeta está siendo severamente amenazada.

Vale la pena citar dos de los principales considerandos en función de los cuales se desarrolló la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos, los mismos que se encuentran en las Preliminares del mencionado documento, que ponen en evidencia el énfasis e importancia que da este dispositivo legal a la desventaja en la que se encuentran las lenguas de las minorías con respecto a los idiomas predominantes:

“Considerando que la mayoría de las lenguas amenazadas del mundo pertenecen a pueblos no soberanos y que los factores principales que impiden el desarrollo de estas lenguas y aceleran el proceso de sustitución lingüística son la falta de autogobierno y la política de Estados que imponen su estructura político-

administrativa y su lengua” (Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, 1996, p. 22).

Del párrafo anterior se desprende también que la Declaración reconoce el rol activo del Estado como responsable de implementar en la estructura política y administrativa, políticas públicas orientadas a preservar, desarrollar y proteger las lenguas minoritarias, contrarrestando de esta manera el fenómeno de desplazamiento y extinción del que son objeto en los tiempos actuales.

Y, por otro lado, la Declaración resalta también que éste poder o predominio de ciertos idiomas sobre otros tiene que ver con factores ajenos a la lengua en sí, que comprenden el poder económico y político:

“Considerando que diversos factores de orden extralingüístico (históricos, políticos, territoriales, demográficos, económicos, socioculturales, sociolingüísticos y de actitud colectiva) generan problemas que provocan la desaparición, marginación y degradación de numerosas lenguas (...)” (p. 22).

Siguiendo esta línea, Crawford señala que “las muertes de las lenguas no suceden en comunidades ricas y privilegiadas, sino en aquellas comunidades desposeídas y carentes de poder” (Hornberger, 1995, p.70).

En efecto, estando los poderes político y económico vinculados con el idioma predominante, colocan a éste y a sus hablantes en una situación de superioridad con respecto a los sectores poblacionales hablantes de las lenguas minoritarias, los cuales, forzosamente se verán obligados a adoptar el idioma favorecido para lograr mayores posibilidades de desarrollo en un Estado que desconoce a sus minorías, lo cual se ve plasmado en la crisis del desplazamiento y extinción de las lenguas.

Para algunos autores, este panorama es motivo de alarma porque significa no sólo la pérdida de recursos lingüísticos, sino también de recursos intelectuales y culturales.

Pero, incluso si este razonamiento, hasta cierto punto, pueda carecer de sustento debido a que, bajo ciertos criterios, la diversidad lingüística como tal, no constituye algo esencial para el común de la población, queda la preocupación por el resguardo de la justicia social y la igualdad de derechos, las cuales se ven comprometidas y directamente relacionadas con el reconocimiento de la libertad lingüística, como se demostrará en los siguientes párrafos, premisa que sí justificaría una inquietud por la extinción de las lenguas (p.69).

2.2.3. *Sobre la Vigencia de los Derechos Lingüísticos*

Los derechos lingüísticos se pueden ejercer desde diferentes escenarios y a distintos niveles, sin embargo, este ejercicio deberá siempre llevarse a cabo teniendo en cuenta que la finalidad primordial que persigue es garantizar y promover la participación y desarrollo de las lenguas indígenas en las funciones sociales y la estructura política y administrativa.

Sobre este tema, la Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos reconoce en sus Disposiciones Adicionales, tres aspectos de la obligación que vincula a los estados para con la efectiva vigencia de este grupo de derechos, las cuales contemplan:

“Primera: Abarca el deber de adoptar las medidas necesarias para su aplicación abarcando los ámbitos de codificación y enseñanza de las lenguas, así como la inclusión de éstas en la administración. Segunda: Los poderes públicos deben garantizar que las autoridades, funcionarios públicos y personas concernientes estén informadas respecto a los derechos y deberes correlativos a la materia lingüística.

Tercera: Contempla la obligación del estado de crear un sistema de supervisión y sanción respecto a los derechos lingüísticos, toda vez que prescribe que los poderes públicos, conforme a las legislaciones vigentes, deben prever sanciones derivadas de la vulneración de estos derechos” (Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, 1996, Disposiciones Adicionales, p. 31).

En virtud a ello, y en aras del cumplimiento de los derechos lingüísticos y culturales, el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, reconoció una serie de recursos o estrategias a tener en cuenta para su efectiva vigencia. A saber:

- *La legal*, que debe entenderse como el punto inicial de la estructura de protección de los derechos lingüísticos, pues implica que éstos estén consagrados en la Constitución respectiva a cada país, así como en los dispositivos legales y reglamentos. En este punto, se contemplan aspectos tales como la oficialización de las lenguas y la definición de los ámbitos de uso;
- *La de sensibilización social*, que implica informar, difundir y fomentar a la población en general acerca de los derechos lingüísticos y culturales tanto en contenido como en implicancias, resaltando la importancia de su correcta aplicación;
- *La de participación en la administración y gestión de los servicios públicos*, en los cuales se demanda ejercer los derechos lingüísticos. Por ejemplo, entidades educativas o de salud y otros espacios de la administración pública, particularmente los de la administración de la justicia. (uso oral de las lenguas, derecho a traductores legales, etc).;
- *la gestión directa en acciones de planificación lingüística*, que se enfoca en fortalecer el desarrollo de las lenguas (elaboración de alfabetos, diccionarios, manuales de expresión oral y escrita,

materiales didácticos de educación bilingüe, recopilación de literatura);

- *la formación de los recursos humanos para la aplicación de las políticas lingüísticas a nivel público y privado*, que implica la capacitación e instrucción de lingüistas, pedagogos, intérpretes, traductores, sociólogos, abogados, médicos y otros profesionales, que puedan insertarse en la concepción, gestión y administración de los servicios públicos que implican el uso de las lenguas indígenas (Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003, pp. 215-216).

II. DESIGUALDAD ESTRUCTURAL POR MOTIVO DE IDIOMA: VULNERACION A LOS DERECHOS LINGÜÍSTICOS

Es preciso señalar en este punto que el cumplimiento o vulneración del derecho humano a usar la lengua materna está íntimamente ligado con la igualdad o la discriminación, respectivamente.

Y, cuando es el mismo Estado el que, a través de la ausencia o ineficacia de medidas tendentes a garantizar estos derechos, ha generado una sistemática, histórica y generalizada marginación y afectación, siempre a un mismo grupo minoritario (en este caso, los ciudadanos hablantes de un idioma distinto al español), tal discriminación deviene en estructural.

En efecto, según Pelletier Quiñones, al hablar de discriminación estructural, refiere la misma como “patrones y contextos de violaciones de derechos humanos en perjuicio de grupos vulnerables por su condición, situación social, económica y cultural, quienes han sido históricamente o contextualmente marginados, excluidos o discriminados sin justificación legal alguna. Estos grupos pueden ser indígenas, mujeres, discapacitados, LGTBI, migrantes, adultos mayores, incluyendo personas de escasos recursos económicos o indigentes” (Pelletier Quiñones, 2014, p. 206).

Se hace referencia, entonces, no a casos particulares o aislados de discriminación sino a una desigualdad tan arraigada y omnipresente en la sociedad que se encuentra asociada con toda una estructura de histórica exclusión y minusvaloración que afecta a un sector minoritario poblacional en específico.

En esa línea, Alegre y Gargarella afirman que “la discriminación estructural o desigualdad estructural incorpora datos históricos y sociales que explican desigualdades de derecho (*de jure*) o de hecho (*de facto*), como resultado de una situación de exclusión social o de ‘sometimiento’ de grupos vulnerables por otros, en forma sistemática y debido a complejas prácticas sociales, prejuicios y sistemas de creencias” (Alegre & Gargarella, 2007, pp. 166 - 167).

En ese sentido es que, tanto el origen como la solución de la discriminación estructural, recaería, en gran parte, en manos del Estado, siendo que la desigualdad deviene en estructural cuando se ve ocasionada por complejas y fuertes estructuras ideológicas plasmadas tanto en la mentalidad, concepciones y comportamiento de la sociedad como en las manifestaciones, intervenciones y organización del poder público, permitiendo ello inferir que, en el proceso de superación de la discriminación estructural, será vital y determinante el rol activo del Estado, a través de la adopción de acciones, medidas y políticas públicas que, al alcanzar niveles colectivos de aplicación, permitirán, progresivamente, debilitar o contrarrestar estas estructuras de desigualdad y favorecer el equilibrio social y la protección a los grupos minoritarios y sus derechos.

Al respecto, Abramovich al referirse a la evolución que el concepto de “discriminación” está teniendo ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, señaló que la noción más reciente de ésta, requiere de un Estado activo “que abandone su neutralidad y que cuente con herramientas de diagnóstico de la situación social, para saber qué grupos o sectores deben recibir medidas urgentes y especiales de protección” (Abramovich, 2009, p. 18).

Siguiendo ese orden de ideas y una vez establecido que la discriminación estructural se da contra un grupo minoritario en específico y que, al tratarse de desigualdad histórica, sistemática y masiva, requiere de la intervención activa

por parte del Estado para su erradicación, es necesario encajar los derechos lingüísticos y su protección - o vulneración - con la posibilidad de existencia de este tipo de discriminación.

En primer lugar, es menester señalar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso López Álvarez vs. Honduras, reconoció que “la lengua es uno de los más importantes elementos de identidad de un pueblo, precisamente porque garantiza la expresión, difusión y transmisión de su cultura” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Álvarez contra Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia del 01 de febrero del 2006, párrafo 171.), lo cual, en el 2003, había sido dicho también por la UNESCO, que otorgó a la lengua un rol determinante en materia de identidad cultural de los pueblos, toda vez que la definió como “vehículo del patrimonio cultural” (UNESCO, Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, 2003, artículo 2).

De ello se desprende que, al aprender un idioma, no sólo aprendemos el idioma en sí, con sus características fonéticas, gramaticales y lexicales, sino entramos en contacto con una cultura, sus distintas manifestaciones, su idiosincrasia, sus diversos escenarios.

En esa línea, surge la necesidad de colocarnos ante el siguiente panorama: la realidad de un hablante de lengua originaria que busca tener acceso a la educación, la salud, justicia, trabajo, administración pública y demás servicios cuando éste está casi exclusivamente configurado para hispanohablantes, y cuán importante se torna para esta persona tener al menos un conocimiento suficiente o básico del idioma español que le permita desenvolverse de manera natural, sin temor y sin limitaciones en una sociedad tan compleja y marcada por las diferencias y brechas sociales como la nuestra.

Por tal razón, entra a tallar el tema de la dignidad humana, y es precisamente por ello que se revela importante mencionar el Convenio 169 de la OIT, en el cual están recogidos, entre otros, los derechos lingüísticos de los pueblos indígenas relacionados con la educación, el trabajo y la salud y en cuya

presentación hace mención a la situación de desventaja en la que se encuentran con respecto al resto de la sociedad:

“La Conferencia observó que en muchas partes del mundo estos pueblos no gozaban de los derechos en igual grado que el resto de la población en los Estados donde viven y que han sufrido a menudo una erosión en sus valores, costumbres y perspectivas. Los pueblos indígenas y tribales en América Latina presentan, hoy en día, los peores indicadores socioeconómicos y laborales, y la discriminación por origen étnico o racial agrava las brechas de ingreso de manera radical” (Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, 1989, p. 7).

La OIT dejó establecido entonces que las características culturales de un pueblo están tan estrechamente ligadas a su desenvolvimiento social que son determinantes al momento de evaluar la igualdad del acceso de dicho pueblo a sus demás derechos, comparado con el acceso que tiene el resto de la población, lo cual se traduce, posteriormente, en su situación socioeconómica. En párrafos siguientes, confirma esta premisa al señalar que “(...) en muchas partes del mundo esos pueblos [refiriéndose a los pueblos indígenas] no pueden gozar de los derechos humanos fundamentales en el mismo grado que el resto de la población de los Estados en que viven y que sus leyes, valores, costumbres y perspectivas han sufrido a menudo una erosión” (p. 7).

Surge la interrogante ¿por qué existe esta situación de desventaja, discriminación y desigualdad para los pueblos indígenas? La respuesta probablemente radique en la diferencia que tienen los pueblos indígenas con respecto al resto de la población: la cultura; y, como parte esencial de la cultura y vehículo de la misma, la lengua, dejando así en claro que esta se convierte en un factor concluyente al momento de garantizar - o no - el pleno goce de derechos y, con ello, la no discriminación.

En tal sentido, conviene hacer alusión a lo reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en cuyos preámbulos se postula que la persona humana no puede ejercer su libertad si no se crean las condiciones que

le permitan disfrutar de sus derechos fundamentales (refiriéndose tanto a los civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales).

Es en estas “condiciones” donde radica la importancia de los otros derechos humanos y, en particular, los lingüísticos, toda vez que es imposible garantizar el pleno disfrute de cualquier derecho fundamental si para ello la persona humana va a tener que estar sometida a situaciones que vulneren su dignidad, tales como discriminación, exclusión, desigualdad de condiciones y cualquier otro obstáculo a un acceso libre y total a sus derechos.

En efecto, en el año 2017, la Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre cuestiones de minorías señaló, respecto a la importancia de los derechos lingüísticos, que el uso del idioma repercute de manera significativa en distintos aspectos que comprometen el ejercicio de otros derechos fundamentales y que están relacionados con la inclusión y la participación de las minorías en las sociedades (Iszák Ndiaye, 2017, p. 8), desarrollando en su informe los siguientes puntos:

- *Educación:* A nivel mundial, los niños pertenecientes a minorías lingüísticas o étnicas, tienen mayor probabilidad de recibir una educación formal insuficiente o de no recibirla. Según el Banco Mundial, el 50% de los niños sin escolarizar que hay en el mundo viven en comunidades en las que el idioma de escolarización es raras veces o nunca el que se utiliza en casa, sin embargo, las tasas de abandono escolar y repetición disminuyen significativamente, al tiempo que aumentan la autoconfianza, autoestima y participación, cuando el idioma materno se utiliza como medio de comunicación y escolarización (p. 8). Resulta clara, por lo tanto, la importancia de recibir una educación respetuosa del idioma propio, ello para superar obstáculos no sólo materiales, referidos a la imposibilidad de los niños y niñas nativohablantes de acceder a los centros y materiales educativos, sino sociales, los cuales comprenden la barrera y graves limitaciones en el desempeño escolar que supone el hecho de que el proceso de aprendizaje se dé en una lengua que no se conoce o no se domina.

- *Empoderamiento de la Mujer*: La situación de marginación y exclusión de las minorías lingüísticas, se torna más grave en los casos de las mujeres pertenecientes a estos grupos minoritarios, debido a que ellas han tenido menos acceso a la escolarización y a oportunidades de desarrollo no sólo por las barreras que les supone su origen étnico y el hecho de que su lengua materna no sea la oficial o la utilizada por la sociedad, sino también por motivos de discriminación de género (p. 9). En este punto, se debe hacer alusión también a los derechos sanitarios de las mujeres, en la medida que la comunicación y efectividad de los servicios públicos encargados de satisfacer estas necesidades, tiende a mejorar con el uso efectivo del idioma materno de la población con la que se esté tratando. En general, el uso y desarrollo de los idiomas minoritarios contribuye de gran manera en la participación y empoderamiento de las mujeres pertenecientes a minorías lingüísticas en el mundo (p. 9).
- *Servicios Públicos*: El acceso por parte de las poblaciones minoritarias a los servicios públicos relacionados con la salud, la educación, administración de justicia, trabajo, etc. y la calidad de éstos, se ve altamente limitado debido a que, en la mayoría de casos, éstos están configurados en el idioma predominante del país, dejando a un lado a los idiomas minoritarios, lo cual constituye una brecha de incomunicación entre el Estado y los funcionarios encargados de prestar estos servicios y las comunidades nativohablantes, incidiendo ello no sólo en el acceso de estas poblaciones a los servicios sino en la efectividad de los mismos con relación a las necesidades y características de los usuarios.

Al ser la comunicación un proceso bidireccional, para que las autoridades lleguen a aquellos miembros y comunidades de la población que usan un idioma diferente, es preciso que no se imponga o se favorezca el uso de un único idioma predominante. “La falta de interacción con las minorías en su propio idioma aumenta su sentido de

exclusión, mientras que el uso de los idiomas minoritarios llega a las personas más directamente y contribuye a aumentar su participación” (p. 10).

- *Identidad Cultural*: La pérdida de la diversidad lingüística es una pérdida de una parte del patrimonio cultural de la humanidad. Los Estados no deben tomar en cuenta sólo a un idioma oficial por ser mayoritario o a algunos otros idiomas internacionales, sino implementar medidas que busquen incluir, desarrollar y preservar los idiomas minoritarios, por cuanto son elementos esenciales de la identidad cultural. La integración activa y respetuosa de la diversidad lingüística, así como la aceptación y reconocimiento de los derechos lingüísticos constituyen uno de los factores clave para contrarrestar la intolerancia y el racismo (p. 11).

Además de los mencionados en anteriormente, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el caso López Álvarez vs Honduras reconoció la incidencia directa del uso de la lengua en los derechos de *libertad de expresión y libertad de pensamiento*, ya que la imposibilidad de usar la propia lengua constituye una restricción al derecho de expresarse libremente. Así, la Corte consideró que “uno de los pilares de la libertad de expresión es precisamente el derecho a hablar, y que éste implica necesariamente el derecho de las personas a utilizar el idioma de su elección en la expresión de su pensamiento” (Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso López Álvarez contra Honduras. Fondo, Reparaciones y Costas. Párrafo 164, 01 de febrero del 2006).

Asimismo, reconoció que los Estados, “para garantizar el cumplimiento del *derecho de la igualdad de todas las personas ante la ley*, deben tomar las medidas necesarias para combatir toda práctica discriminatoria” (párrafo 160), lo cual, tomando en cuenta el contexto del caso en el marco del cual fue emitido dicho pronunciamiento, vincula directamente el derecho a usar el propio idioma con la igualdad ante la ley.

Queda demostrado, entonces, que los derechos humanos lingüísticos de las minorías y el derecho humano a usar la lengua materna implican que los

individuos y los grupos humanos tienen la libertad de usar, desarrollar y preservar sus propias lenguas y poder, a partir de ella, desenvolverse en todo ámbito social sin que ello suponga una desventaja con relación a otros ciudadanos o grupos sociales, un peligro de vulneración de alguno de sus derechos fundamentales que podrían verse mermados como consecuencia del incumplimiento de los derechos lingüísticos y mucho menos, motivo de exclusión, discriminación o desigualdad, por lo cual resulta indispensable que los Estados otorguen a los derechos lingüísticos una especial protección como derechos fundamentales, consagrados en sus Constituciones y llevados a la práctica mediante políticas aplicables en los distintos sectores de intervención estatal en la sociedad, ello con la finalidad de erradicar la discriminación estructural por motivo de idioma, la cual deviene en una consecuente marginación sistemática y masiva de las comunidades y los ciudadanos nativohablantes. Asimismo, es totalmente justificada la atención que, globalmente hablando, se le está otorgando a los derechos lingüísticos, en un contexto mundial cuyas características sociales, políticas y económicas ponen cada vez más en peligro a la diversidad cultural y lingüística y, a partir de ella, el derecho a la igualdad.

III. **DIVERSIDAD Y MINORIAS LINGÜÍSTICAS EN EL PERÚ**

1. **Aspecto Ideológico e Histórico**

Una vez establecido por qué los derechos lingüísticos son derechos fundamentales íntimamente relacionados con la igualdad, dejaremos a un lado el punto de vista estrictamente jurídico para enfocarnos en contextualizar el tema desde la perspectiva de la sociología, la antropología y la historia, con el objetivo de comprender los fenómenos humanos que a lo

largo de los años han dado lugar a la realidad poblacional y cultural actual de nuestro país, lo que, a su vez, en el marco jurídico, se materializó en la serie de normas, disposiciones y políticas que se aplican en función a ello.

Ya que las lenguas indígenas son, en gran parte, catalogadas como tal y estudiadas con base en su anterioridad o posterioridad a la conquista española y a la institución del idioma español como oficial en nuestro país, las etapas de la historia lingüística peruana así como el tratamiento ideológico que ésta tuvo en cada una de ellas, serán descritas tomando en cuenta este acontecimiento, por lo que, en los siguientes párrafos, se desarrollará la evolución de las lenguas originarias de nuestro país en dos etapas: antes y después de la llegada de los españoles al territorio nacional.

1.1. Antes de la conquista española .-

- a) *Las lenguas preincaicas.* Se conoce como lenguas preincaicas a aquellas que existían en el Perú antes de la creación del imperio incaico. La mayoría de ellas están actualmente muertas o extintas, sin embargo, al haber sido preservadas al momento de instaurarse el quechua como lengua oficial del imperio, en la actualidad han dado lugar a los distintos dialectos o “versiones” de este idioma.
- b) *Lenguas en el Imperio Incaico.* Al respecto, nos remitiremos a lo señalado por el escritor e historiador Garcilaso de la Vega, quien, en Comentarios Reales de los Incas, describe los dos motivos por los cuales los Incas intentaron que los pueblos sometidos a su imperio aprendieran la lengua general, que era el quechua, resumiéndolos en tres postulados principales: i) evitar la aglomeración de intérpretes que permitieran la comunicación entre las autoridades y los pueblos conquistados, dada la extensa variedad de lenguas que existían. ii) Los incas querían tener una relación directa – boca a boca – con su pueblo, ello dado que consideraban que las soluciones a los conflictos y problemas de la población podían ser más efectivas y humanas si

venían de ellos mismos y no de representantes y, iii) contemplaban el aspecto humano de los pueblos sometidos, persiguiendo el objetivo de que logaran integrarse y quererse los unos a los otros como una nación unificada y no dividida por barreras tales como el impedimento de entenderse (Garcilaso de la Vega 1973: III, 9) (Gugenberger, 1997, p. 131).

Es así que se intentó unificar o eliminar las barreras lingüísticas en un imperio de territorio tan vasto y diverso; no obstante, es preciso resaltar que los incas, en las políticas aplicadas con este objetivo, no perseguían la destrucción, desplazamiento, eliminación o extinción de las lenguas nativas de los pueblos conquistados, así como de ninguna de sus manifestaciones culturales (lo cual sí se dio durante la conquista española, como veremos más adelante), sino una vía de mejoramiento de la comunicación y unificación del imperio, así como la facilitación de la administración y gestión política de cada una de las regiones y grupos poblacionales que lo integraban (p. 132).

Dado, entonces, que en el imperio incaico sí hubo un movimiento de unificación más no de destrucción lingüística, es lógico que se colocara una lengua por sobre las demás, instaurándose un “idioma general”.

Es así que el Quechua era entendido por todos en el imperio y, sin embargo, existían otros idiomas que también estaban bastante difundidos, así como formas dialectales particulares, las cuales surgían de una fusión de la lengua general con la lengua originaria que hablaba una población en específico al momento de ser integrada al imperio incaico. Este fenómeno se tradujo en la impresión que tuvieron los conquistadores españoles al llegar a nuestras tierras, ya que, en los cronistas del siglo XVI, era común referirse a la existencia de una “infinitud de lenguas”. A saber, Gonzalo Fernández de Oviedo, en 1548, escribió, por ejemplo: “*Toda la tierra que es dicho e aún la que se dirá, es de diversas lenguas, tanto que cada población tiene su lengua*” (Espinoza Soriano, 2005, p. 122).

Con lo cual se refiere no tanto a lenguas independientes sino, como mencionamos anteriormente, a dialectos particulares que caracterizaban el uso de una misma lengua en un espacio territorial en particular.

Pedro Pizarro, en 1571, hizo lo propio y habló de los Cuatro Suyos que integraban el imperio, expresándose de la siguiente manera: *“Cada provincia de estas tenía las lenguas casi unas, aunque diferían un poco”* (p. 122).

Para concluir, los idiomas más difundidos en el imperio incaico eran el quechua, el aymara, el puquina, el uruquilla y el chimor, siendo el quechua, en su calidad de lengua general, el prevaleciente y entendido por todos, tal y como señaló Fray Diego de Porras cuando prestó servicio en las doctrinas de Checras, Atavillo, Cajatambo, Chinchaycocha, Tarma, Chacalla, Huamanga, Chumbivilcas, Marcapata, Cuchoa, etc. (p. 122).

1.2. Después de la Conquista Española.-

En el siglo XVI, los españoles llegaron al territorio peruano, encontrándose con un vasto imperio ricamente organizado tanto en el aspecto político como económico, demográfico y cultural.

Cerrón Palomino describe el panorama de la conquista española, y refiere que la misma significó para los pobladores del imperio incaico un cambio sustancial en el sentido total de la expresión, viéndose afectados todos los aspectos de la sociedad desde el lingüístico, cultural y religioso hasta el económico y político.

Por lo general, en cualquier etapa de cambio de una sociedad, todos estos campos de desarrollo se ven influenciados unos con otros, dado que están en estrecha relación, por lo que, lo que supuso una

dominación política por parte de los españoles sobre los incas, se tradujo también en una imposición lingüística.

Es así que el nuevo panorama en el Perú se revelaba desolador para los nativos quienes, de pronto, se vieron obligados a aprender la nueva lengua oficial, traída por los forasteros, ya que el quechua, idioma que otrora se había constituido como oficial en el vasto imperio, pasaba a ocupar un segundo lugar y a ser sustituido por el español impuesto en la administración colonial.

Es innegable, sin embargo, que el conocimiento, al menos básico, de la lengua nativa era imprescindible al momento de darse el primer contacto entre ambas culturas, ya que facilitaría a los colonizadores el control y sometimiento social y espiritual del pueblo conquistado. A saber, en el ámbito de la administración pública, los españoles se preocuparon por contar con intérpretes oficiales y, en el terreno religioso, surgió la necesidad y obligación de enseñar la lengua indígena para utilizarla como instrumento de catequización. Fuera de tales requerimientos, la nueva dinámica lingüística en el territorio peruano se dio de tal manera que fueron los nativos dominados quienes tuvieron que aprender el nuevo idioma, y no al revés, y esto, a su vez y en el campo de organización política, se tradujo en una nueva subdivisión poblacional del territorio peruano: indios y españoles (Cerrón Palomino, 2010, pp. 369-372).

No obstante, cabe resaltar en este punto, la ausencia de una política lingüística en específico que otorgara a los indígenas un fácil y sistemático acceso al español, lo cual permitió que, al menos en los primeros años de la conquista, el quechua y demás variantes de lenguas nativas no se perdieran ni modificaran del todo.

Es así que podemos describir algunas medidas y opciones que se tomaron durante esta época, llamados “intentos de castellanización”; por ejemplo, la propuesta por el Consejo de Indias en 1596, la cual consistía en aplicar políticas obligatorias a fin de que los niños

aprendiesen el español desde temprana edad para así olvidarse de su lengua materna y, con ella, del legado cultural de sus antepasados (Gugenberger, 1997, p. 132).

Felipe II, por otro lado, no optó por una imposición violenta, sino que apostó por el bilingüismo, confiando en que los indios acudirían voluntariamente a la enseñanza del castellano, lo cual se vio frustrado ya que para los pobladores nativos del Perú el desconocimiento de la lengua dominante resultaba, más bien, un mecanismo de defensa (p. 133).

El resultado fue que se adoptara lo que Mannheim describió como una política hispanista o “de asimilación dura”, el cual se basó en el modelo de unificación lingüística de la Península Ibérica, sin embargo, las comunidades indígenas fueron capaces de mantener gran parte de su identidad étnica durante la Colonia (p. 132), a pesar del deterioro que sufrió el Quechua como idioma al pasar de ser la lengua general o sólo ser utilizado con fines de dominio. Un claro ejemplo de ello se ve en el caso del “*Quechua de los Apamuyes*”, una suerte de media lengua o variante del quechua cuyo nombre resumía y expresaba en sí mismo toda la dinámica de abuso de poder que implicaba, ya que con esta expresión castellanizada se aludía al empleo recurrente y dominante, por parte de los españoles, del verbo “traer” en su forma imperativa de segunda persona: *¡apamu-y!* *¡trae!* y que denota a primer entendimiento el matiz de inferioridad jerárquica que caracterizaba al idioma nativo (Cerrón Palomino, 2010, pp. 372-373).

Como consecuencia de esta devaluación cultural, la que fue la lengua celebrada por los primeros conquistadores españoles al facilitarles el acceso a la población de un territorio tan extenso, se tornó en objeto de menosprecio e incluso odio en el trato diario con sus hablantes, lo cual se veía más claridad en los sectores que estaban obligados a hablarla por motivos de administración pública o evangelización. Es así que se generó una “vergüenza idiomática” entre sus usuarios, por lo que resultó que la lengua

nativa no sólo perdió el poder del que antes disfrutaba, sino que incluso se vio sin defensores que salieran a señalar la importancia de su empleo y correcto aprendizaje, más allá que para los fines instrumentales que la administración le confería. Existieron voces aisladas que intentaron reivindicar su lengua frente a los atropellos que el uso cotidiano de ésta en un contexto de inferioridad frente al español le suponía (no sólo por parte de los indígenas, entre los cuales cabe mencionar al Indio Guaman Poma, sino por parte también de mestizos, Garcilaso de la Vega, y por parte incluso de algunos españoles, el jesuita Diego Gonzales Holguin, quien defendió el aprendizaje y respeto de la gramática quechua), sin embargo ello no impidió que durante la época de la Conquista se diera, por consecuencia, un empobrecimiento dramático y progresivo del idioma nativo principal (el quechua) y, en mucha mayor proporción, en los otros idiomas nativos del Perú (pp. 373-375), que fueron mencionados en párrafos anteriores, lo cual se vio reflejado en el uso irreverente que ciertos sectores de la población colonial le daban, lo que, por consecuencia, ocasionaba su progresivo empobrecimiento gramatical y lexical, lo cual, posteriormente, devino en el desprecio y devaluación del que fue objeto, lo que convirtió el hablar los idiomas originarios del Perú en causa de vergüenza y una tara de discriminación que se arrastra aún hasta nuestros días.

2. Lenguas en el Perú: Territorialidad y Diversidad

Establecer con exactitud cuántas lenguas existen en el Perú es una tarea difícil, no sólo debido a la extensa diversidad cultural y lingüística que poseemos, sino también por la variedad genética lingüística que tienen cada uno de estos idiomas y el hecho de que nuestras lenguas presentan estados de vitalidad diferenciados.

Más detalladamente, existe variedad de criterios empleados para evaluar las lenguas, los dialectos y las familias lingüísticas; así como también para

determinar si una lengua está extinta o no, o si se declaró como extinta y posteriormente reapareció (Yataco, 2012). A esto se puede agregar también el factor geográfico de nuestro país, el cual ocasiona que ciertas comunidades se encuentren en puntos bastante inaccesibles del territorio nacional y, por consecuencia, sus culturas y lenguas pasen desapercibidas o sean tomadas en cuenta muy poco al momento de realizar estudios o sondeos de la situación etnolingüística peruana.

A pesar de ello, y por ser éste un país eminentemente multicultural, fue necesario instituir un mecanismo o herramienta que permitiera al Estado Peruano tener datos lo más acertados posibles de las lenguas originarias y sus hablantes, con la finalidad de permitir que las entidades públicas tuvieran un mejor enfoque al momento de tomar decisiones y aplicar políticas que implicaran el uso de una lengua distinta al castellano. Es así que, recientemente, se elaboró el Mapa Etnolingüístico del Perú (noviembre, 2018) y a partir de los datos que el mismo proporciona, podemos describir a grosso modo la diversidad lingüística existente en nuestro país.

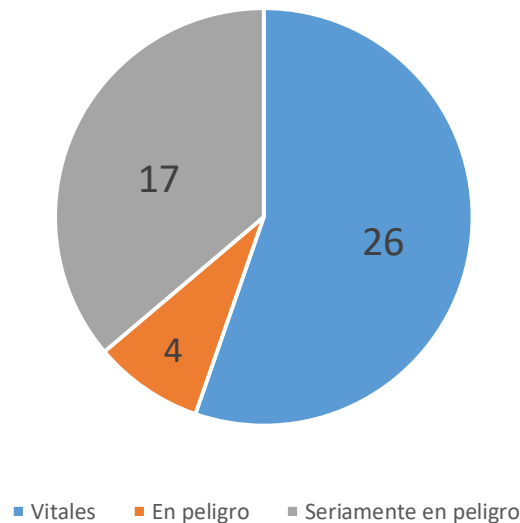
Como se puede concluir teniendo en cuenta el año de elaboración del Mapa Etnolingüístico del Perú, la atención que el Estado Peruano está enfocando en materia de derechos lingüísticos y protección a la diversidad lingüística es relativamente reciente, por lo que la información con la que hoy en día se cuenta respecto a las lenguas indígenas y las comunidades nativohablantes en el país, así como los instrumentos y métodos que se emplean para este fin, pertenecen a un contexto inmediatamente posterior a un extenso período de tiempo en que no se tenían (o se tenían muy pocos) datos, estadísticas y estudios sobre el tema. Es por ello que algunos especialistas coinciden en que la investigación en materia cultural y lingüística en el Perú está en proceso de evolución. Por ejemplo, puede que existan más lenguas que las que están actualmente registradas o puede que algunas lenguas que figuran en la lista de “lenguas extintas” que el Ministerio de Educación proporciona, en realidad no estén extintas.

Sin perjuicio de ello y a efecto de utilizar información lo más verídica, objetiva y actualizada posible para la presente investigación, tomaremos en cuenta dicha base de datos, recogida en el Mapa Etnolingüístico del Perú, el Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú, la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad y los Datos Finales que arrojó el Censo Nacional del 2017, publicados por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), a partir de cuyo análisis se desprenden las siguientes premisas:

- En el Perú, actualmente, existen 47 lenguas originarias, 43 amazónicas y 4 andinas.
- *Lenguas en Peligro de Extinción:* Al respecto, es necesario señalar que “una lengua es considerada “en peligro” cuando sus hablantes dejan de utilizarla, cuando la usan en un número cada vez más reducido de ámbitos de comunicación y cuando dejan de transmitirla de una generación a otra. Es decir, cuando no hay nuevos hablantes, ni adultos ni niños” (UNESCO, Vitalidad y Peligro de Desaparición de las Lenguas, 2003, p. 2).

De las 47 lenguas indígenas vigentes en el Perú, se tiene que 26 son vitales, 4 están en peligro porque no son transmitidas a los niños y niñas, y 17 se encuentran seriamente en peligro porque sólo son habladas por adultos mayores (Ministerio de Educación del Perú, Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú, 2013, p. 57). En conclusión, casi un 50% de las lenguas indígenas del Perú están propensas a extinguirse en los próximos años.

Grado de Vitalidad de las Lenguas Originarias Peruanas



Fuente: Elaboración propia con base en los datos del Ministerio de Educación.

- Las 47 lenguas originarias del Perú, pertenecen a 19 familias lingüísticas distintas, 2 andinas y 17 amazónicas.
- El Perú registra un total de 37 lenguas originarias o indígenas extintas, las cuales son: mochica¹, aguano, andoa, andoque, atsahuaca, awshira, Bagua, cahuarano, calva, capallén, cat, chachapoya, chango, chirino, cholón, culle o culli, den, hibito, huariapano o panobo, mayna, motilón, omurano, otanave, palta, panatahua, patagón, puquina, quingnam, remo, sacata, sechura, sensi, tabancale, tallán, uro, walingos y yameo (Ministerio de Educación del Perú, Mapa Etnolingüístico del Perú, 2018).
- Las lenguas originarias con mayor predominancia son: el quechua (hablado en 23 de nuestros 25 departamentos), el aimara, el asháninka y el awajún, en ese orden (Ministerio de Educación del Perú, Mapa Etnolingüístico del Perú, 2018).
- Respecto a la distribución geográfica de las lenguas, podemos decir, a grosso modo, que se ha registrado mayor presencia de lenguas

¹ En proceso de revitalización.

indígenas en la Amazonía, principalmente en regiones como Loreto (hoy con 27 lenguas indígenas), Ucayali (13 lenguas indígenas), Madre de Dios (10) y Cusco (8). El departamento que ocupa el cuarto lugar en cuanto a cantidad de lenguas habladas en su territorio es Lima (7 lenguas indígenas) (Ministerio de Educación del Perú, Mapa Etnolingüístico del Perú, 2018).

- Con respecto a la distribución de hablantes de lenguas indígenas por regiones, se recoge los datos del Censo Nacional de 2017 realizado por el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), de los cuales se tiene que existe mayor concentración de personas que declararon una lengua indígena como lengua materna en los departamentos de Apurímac (71%), Puno (69%), Huancavelica (65%), Ayacucho (64%), Cusco (55%) y Ancash (31%) (INEI, 2017).

Regiones peruanas con mayor porcentaje de población Nativohablante		
Departamento	Número de personas nativohablantes	Porcentaje con relación al total de población
Apurímac	261,849 personas	71 %
Puno	757,097 personas	69%
Huancavelica	206,087 personas	65%
Ayacucho	357,308 personas	64%
Cusco	609,655 personas	55%
Ancash	301,744 personas	31%

Elaboración propia con base en los datos publicados por INEI.

- Del censo del año 2017, también se recogieron los datos de las regiones peruanas con mayores tasas de analfabetismo y menor nivel de estudios cursados. (INEI, 2017). Así tenemos:

Regiones Peruanas con mayores tasas de analfabetismo	
Región	Porcentaje de población
Huancavelica	17,7%
Apurímac	16,8%
Cajamarca	14,8%
Ayacucho	13,4%
Cusco	12,7%
Puno	11,0%
Amazonas	10,5%
Ancash	10,4%

Elaboración propia con base en los datos publicados por INEI.

Regiones que no alcanzaron ningún nivel de educación	
Región	Porcentaje de población
Huancavelica	16%
Apurímac	15,2%
Cajamarca	13,4%
Ayacucho	11,8%
Huánuco	11,2%

Elaboración propia con base en los datos publicados por INEI.

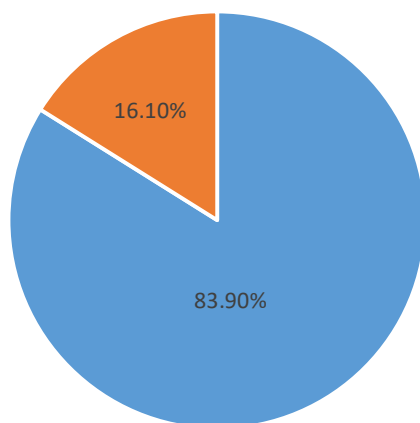
- Se encontró que casi todos los departamentos con la mayor tasa de analfabetismo en el Perú, es decir Apurímac, Huancavelica, Ayacucho, Cusco, Puno, Amazonas y Ancash, son los mismos en los que se registra un mayor porcentaje de población nativohablante, y

tres de estos departamentos, Apurímac, Huancavelica y Ayacucho, son también aquellos que, a nivel nacional, presentan los mayores porcentajes de población que no alcanzó ningún nivel de educación.

A partir de estos datos, consecuentemente, se puede corroborar la relación directa entre el idioma hablado y el acceso a la educación en nuestro país, así como la desventaja sistemática en que se encuentra la población nativohablante peruana con relación al resto.

- Finalmente, para tener una idea aproximada del porcentaje de población peruana que habla una lengua distinta al español, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, señala que 4 millones 321 mil cuatrocientas veintiuna personas tienen por lengua materna un lengua indígena u originaria, lo cual representa el 16.1% de la población nacional (INEI, 2017).

Población Peruana Nativohablante



■ Población Hispanohablante ■ Población Nativohablante

Elaboración propia, con base en los datos publicados por INEI.

De esta cifra, el 83.06% habla Quechua, el 10.96% habla aimara, el 1.67% habla ashaninka, y el último 4.31%, corresponde a otras lenguas indígenas (DECRETO SUPREMO N° 005-2017-MC, 2017).

Las lenguas originarias habladas actualmente en el Perú y sus grados de vitalidad, están mostrados en el siguiente cuadro resumen:

Lengua	Regiones en las que se habla	Grado de Vitalidad
Achuar	Loreto (fuera del Perú: Ecuador)	Vital
Aymara	Puno, Moquegua, Tacna, Lima, Madre de Dios (Fuera del Perú: Bolivia, Argentina y Chile)	Vital
Amahuaca	Ucayali, Madre de Dios	Vital
Arabela	Loreto	En serio peligro.
Asháninka	Junín, Cusco, Lima, Ayacucho, Apurímac, Ucayali	Vital
Awajún	Amazonas, Loreto, San Martín, Cajamarca, Ucayali, Callao, Lima	Vital
Bora	Loreto (Fuera del Perú: zonas fronterizas con Colombia)	En peligro
Capanahua	Loreto	En serio peligro
Cashinahua	Ucayali	Vital
Cauqui	Lima	En serio peligro
Chamicuro	Loreto	En serio peligro
Ese Eja	Madre de Dios	Vital y en peligro
Harakbut	Madre de Dios, Cusco	En peligro
Iñapari	Madre de Dios	En serio peligro
Iquito – Ikitu	Loreto	En serio peligro
Isconahua	Ucayali	En serio peligro

Jaqaru	Lima	En serio peligro
Kakataibo	Ucayali, Huánuco	Vital
Kakinte	Junín	Vital
Kandozichapra	Cusco	Vital
Kukama Kukamiria	Loreto, Ucayali	Serio peligro
Madija	Ucayali	Vital
Maijuna	Loreto	En peligro
Matsés	Loreto	Vital
Matsigenka	Cusco, Madre de Dios, Ayacucho, Lima	Vital
Muniche	Loreto	En serio peligro
Murui-Muinani	Loreto	Murui Muinani
Nanti	Cusco	Vital
Nomatsigenga	Junín	Vital
Ocaina	Loreto	Serio peligro
Omagua	Loreto	Serio peligro
Quechua ²	Todo el Perú, excepto en los departamentos de Tacna y Ucayali. ³	Vital
Resígaro	Loreto	Serio peligro
Secoya	Loreto	Vital
Sharanawa	Ucayali	Vital
Shahui	Loreto, San Martín	Vital
Shipibo-Konibo	Ucayali, Loreto, Madre de Dios, Huánuco, Lima	Vital
Shiwilu	Loreto	En serio peligro

² Dentro de la familia lingüística Quechua el Ministerio de Educación reconoce cuatro (4) ramas y nueve (9) variedades: **I) Quechua Amazónico:** Kichwa Amazónico; **II) Quechua Norteño:** Quechua Cajamarca, Quechua Lambayeque (Inka Wasi Kañaris); **III) Quechua Central:** Quechua Ancash, Quechua Huánuco, Quechua Pasco Yaru, Quechua Junín (Wanka Yaru); **IV) Quechua Sureño:** Quechua Chanca, Quechua Collao.

³ Aunque se señala que sí existe presencia de quechuahablantes en Tacna como consecuencia de los fenómenos migratorios.

Taushiro	Loreto	En serio peligro
Tikuna	Loreto	Vital
Urarina	Loreto	Vital
Wampis	Amazonas, Loreto	Vital
Yagua	Loreto	En peligro
Yaminahua	Ucayali	Vital
Yanesha	Pasco, Junín, Huánuco	En peligro
Yine	Ucayali, Cusco, Madre de Dios, Loreto	Vital
Yora (nahua)	Ucayali, Madre de Dios, Cusco	Vital

Elaboración de la autora conforme a la base de datos proporcionada por el Ministerio de Educación en el Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú.

Sin embargo, como se ha mencionado anteriormente, estos datos y cifras son referenciales y se encuentran sujetos a modificaciones que puedan surgir a partir de futuras investigaciones, toda vez que la determinación de la filiación lingüística, así como la cantidad de variedades de cada una de las lenguas indígenas u originarias, no solo obedece a criterios técnicos (lingüísticos y pedagógicos) sino que muchas veces cobran mayor relevancia criterios políticos e históricos, así como las dinámicas de poder al interior de los propios pueblos indígenas u originarios (DECRETO SUPREMO N° 005-2017-MC, 2017).

Sin perjuicio de la información oficial anteriormente señalada, otras bases de datos a nivel mundial como la de Ethnologue reconocen que en el Perú existen 105 idiomas, de los cuales 93 están vigentes y 12, extintos (Ethnologue, Resumen informativo sobre Perú).

3. La situación actual. ¿Qué significa ser nativohablante en el Perú?

Uno de los resultados de la colonización española en nuestro país y los procesos que le sucedieron, fue que se asentara una percepción y organización del Estado Peruano desde la perspectiva cultural occidental, la cual tiene, por lo tanto, marcos ideológicos preestablecidos que surgieron en un contexto distinto al de este país. En consecuencia, se deduce que las políticas lingüísticas que se instauraron en el Perú obedecen a percepciones de estados monoculturales y, por ende, monolingües (Yataco, 2012).

Por ello, en los siguientes párrafos se desarrollará la situación ideológica actual en el Perú respecto a las diferencias culturales y lingüísticas presentes a lo largo del territorio nacional.

Ernesto Díaz Couder, al referirse a la situación de los pueblos indígenas en Latinoamérica señaló: “atender la especificidad cultural de los pueblos indígenas se transforma en combate a su pobreza” (Díaz Couder, 1998, p. 11). A partir de esta premisa el autor desarrolla la idea de lo que catalogó como una “ecuación ideológica”, que se resume en que, al hablar de un pueblo indígena, automáticamente se relaciona éste con la pobreza, la cual comprende una carencia económica, carencia sanitaria o de higiene, carencia de educación (por lo tanto, retraso cultural) e, incluso, una carencia idiomática (lo que hace alusión al uso de una lengua distinta al español.)

Es así que, por consecuencia, ser indígena (y todas las características que ello conlleva) es sinónimo de ser pobre, y asimismo el dejar de ser “indio” se convierte en un indicativo de que se está dejando de ser pobre. En función a ello, indirectamente, la lucha contra la pobreza presente en Latinoamérica se convertiría en una legitimación de la eliminación o desplazamiento de las culturas indígenas.

Según el autor es innegable que los pueblos indígenas de América Latina (pueblos amerindios) pertenezcan a los niveles socioeconómicos más bajos, no obstante, no son los únicos que se encuentran en ese estrato. Entonces, la situación de “indígena” se ve devaluada por dos razones: por ser pobre y

por ser diferente (más por la segunda que por la primera). Es así que nos encontramos en un contexto social en el cual las poblaciones indígenas arrastran un estigma que recae sobre todo aquello que, bajo la óptica general, se relaciona a ellas, llámese idioma, nivel socioeconómico, creencias, valores, instituciones sociales, manifestaciones culturales, etc. (pp. 11 - 13).

El motivo de ésta devaluación de las culturas indígenas latinoamericanas podría deberse al encuentro cultural que se dio durante la época de la conquista española, aquí en el Perú, y europea, si nos referimos al resto del continente.

Al respecto, en 1992, Klaus Zimmerman describió dos circunstancias en las cuales se puede dar el mencionado encuentro o contacto cultural: la primera de ellas, en una situación de igualdad, en la cual los miembros de cada uno de los grupos deciden libremente la adopción de un elemento externo y, la segunda, aquella que se da en situación de opresión, caracterizada por la imposición de la influencia cultural externa, sea violenta o a través de sutiles medios ideológicos (Gugenberger, 1995, pp. 183-184).

Sin duda, en el Perú ocurrió la segunda, lo que explica la asimetría y desigualdad de condiciones en que se ha ido desarrollando nuestro país con respecto a la situación cultural de los pueblos indígenas, desde la época de la Colonia, pasando por toda su vida republicana, hasta llegar a nuestros días.

Es por ello que, según Gugenberger, en el Perú no nos encontramos ante un “contacto” sino más bien ante un conflicto lingüístico, el cual, al ser nuestro país un territorio multicultural y plurilingüe, se da debido al establecimiento de una relación jerárquica entre las lenguas, el mismo que tiene su origen en las condiciones de poder de cada grupo lingüístico, ya que el conflicto no es entre los idiomas sino entre las comunidades que los usan (p. 184).

La concepción que tenemos de las manifestaciones culturales de un determinado sector poblacional es sólo el reflejo de lo que pensamos o sentimos con respecto a ese sector poblacional. No menospreciamos los

idiomas nativos, los rasgos faciales indígenas, o las costumbres y usanzas típicas de esas comunidades. Menospreciamos a esas comunidades en sí, por la idea profundamente internalizada y generalizada de asociar lo indígena con la carencia de poder.

Dicho en palabras de la lingüista Elizabeth Tavera “aceptamos o rechazamos una lengua según valoremos o discriminemos a los hablantes que la usan. Este menosprecio está dado por el poder que ejercen sus hablantes en un momento determinado. Así, hoy, se rechazan los quechuismos en el español porque los hablantes de esta lengua son menos favorecidos” (Tavera Peña, 2006, p. 45).

En ese sentido, se puede concluir que al estar el poder político y económico asociado y monopolizado por el idioma español, la parte mayoritaria de la población peruana que es hispanohablante y las características culturales que ello conlleva, se da inevitablemente un desplazamiento y progresiva eliminación del resto de idiomas y sistemas culturales a los que éstos pertenecen; y además una actitud de rechazo y menosprecio a todo lo que sea “diferente” al modelo cultural predominante, la cual se presenta tanto en el grupo opresor como –paradójicamente - en el oprimido. En otras palabras, incluso los mismos indígenas o descendientes directos de ellos, no quieren ser indígenas (Degregori, 1995, pp. 304-305).

Se hace evidente, por lo tanto, lo mencionado líneas arriba respecto al hecho de que se asocia lo “indígena” con lo “indigente”; y un rechazo ideológico hacia una cultura, aunado a la desigualdad de condiciones de vida, que obligan a las minorías a integrarse al modelo predominante para subsistir (ello se hace palpable, por ejemplo, en fenómenos como la migración de habitantes de las zonas andinas a las ciudades), lo cual deviene inevitablemente en un conflicto, desigualdad de condiciones y posterior pérdida cultural.

En este contexto, consecuentemente, hablar español resulta para las poblaciones nativohablantes una necesidad, no sólo por el hecho de que es el único lenguaje manejado por el Estado, la administración pública y la

mayor parte de la población, por lo tanto, constituye un requisito indispensable para una persona indígena que quiere acceder a las mismas oportunidades de desarrollo que un ciudadano hispanohablante, sino también por el racismo, exclusión y minusvaloración que afecta toda manifestación cultural indígena.

A manera de conclusión, vemos el panorama anteriormente descrito en las cifras arrojadas en la Primera Encuesta Nacional de Percepciones y Actitudes sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico Racial, promovida por el Ministerio de Cultura en el 2018, el 59% y el 57% de los entrevistados, percibe que la población quechua o aimara y las poblaciones nativas o amazónicas, respectivamente, son discriminadas o muy discriminadas, señalando como principales razones su forma de hablar, vestimenta o la lengua que habla. Por otro lado, la lengua es catalogada como la manifestación cultural más vulnerable, en la medida que se transmite en menor proporción que otras tradiciones, de padres a hijos. De hecho, solo el 50% de los hijos e hijas de los entrevistados que hablan una lengua distinta al castellano, practican ésta misma costumbre.

Finalmente, entre los lugares donde, por lo general, los entrevistados vivieron experiencias discriminatorias, figuran establecimientos públicos tales como hospitales públicos o postas médicas (22%), comisarías (19%), municipalidades (14%) y transporte público (11%). (Ministerio de Cultura del Perú , 2018)

CAPITULO II:

**LA PROTECCIÓN CONSTITUCIONAL A LA
DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA PERUANA Y LA
INTERVENCION DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL
A TRAVES DE LA DECLARACION DEL ESTADO DE
COSAS INCONSTITUCIONAL**

I. LAS LENGUAS ORIGINARIAS EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Para abordar el análisis del impacto de la protección constitucional en la situación de la diversidad lingüística del Perú, es menester detallar primero de qué manera están reguladas las lenguas indígenas a la luz de nuestra Carta Magna, dado que es a partir de ella que se instauran los derechos lingüísticos como derechos fundamentales en nuestro país, siendo génesis, por lo tanto, de todo el sistema protector, a nivel normativo y reglamentario, de las minorías nativohablantes peruanas.

Para tal efecto, se analizarán los tres artículos de nuestra Constitución en los que, principalmente, están contenidos los derechos lingüísticos y su reconocimiento.

1. Protección Constitucional a la Diversidad Lingüística y la Igualdad ante la Ley

El texto constitucional relaciona directamente los derechos lingüísticos y la característica de hablar un idioma originario con la igualdad, ya que reconoce en el inciso 2 de su segundo artículo lo siguiente:

*“Toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, **idioma**, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”*
(Constitución Política del Perú, 1993, artículo 2, inciso 2).

Por consiguiente, está proscrita la discriminación por razón de tener un idioma distinto al castellano, cuya existencia tendría también directa incidencia en la vulneración de otros derechos fundamentales, dado que el uso del idioma propio es indispensable para el acceso a la salud, la educación, el trabajo, etc.

Al respecto, el Tribunal Constitucional precisó que este derecho no implica que todos sean tratados de la misma manera en todas las situaciones, dado que, en la jurisprudencia, se ha reconocido que “la igualdad jurídica

presupone dar un trato igual a lo que es igual y desigual a lo que no lo es” (Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia recaída en el Exp. 2437-2013-PA/TC, 16 de abril del 2014, fundamento 6).

Es decir, se afecta la igualdad “no sólo cuando frente a situaciones sustancialmente iguales se da un trato desigual (discriminación directa, indirecta o neutral), sino también cuando frente a situaciones sustancialmente diferentes o desiguales, se brinda un trato igualitario. (discriminación por indiferenciación)” (Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia recaída en el Expediente N° 00889-2017-PA/TC, 17 de abril del 2018, fundamento 19).

En otras palabras, nuestro país protege a las minorías lingüísticas y el uso de su idioma propio, toda vez que se estaría suscitando discriminación por indiferenciación por motivo de idioma, en las situaciones en las que el Estado Peruano trata bajo las mismas políticas a quien tiene como lengua materna el idioma español y quien, por el contrario, habla un idioma indígena, produciéndose una inobservancia de los derechos lingüísticos amparados en el artículo 2, inciso 19 y artículo 48 de la Constitución, como veremos más adelante.

En este punto, es preciso recordar lo desarrollado en el primer acápite de la investigación acerca de la doble dimensión de los derechos lingüísticos, y señalar que nuestro Tribunal Constitucional reconoció en el año 2018 que los derechos lingüísticos y el deber de acción del Estado con respecto a ellos, son tratados por la Constitución desde una doble perspectiva (Fundamento 8).

Así tenemos de un lado, la perspectiva “individual”, que estaría contenida en el artículo 2, inciso 19 de nuestra Constitución y, por el otro, la dimensión colectiva del derecho al uso de la propia lengua originaria, la cual está reconocida en el artículo 48 (Fundamentos 8 y 9).

1.1. Dimensión Individual de la Protección Constitucional a la Diversidad Lingüística

El inciso 19 del segundo artículo de nuestra Constitución consagra:

“Toda persona tiene derecho a su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce la pluralidad étnica y cultural de la Nación. Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete” (Constitución Política del Perú , 1993, artículo 19).

Al respecto, el Tribunal Constitucional reconoce que esta disposición constitucional contempla dos escenarios. Por un lado, otorga a cada miembro de una comunidad lingüística el derecho de comunicarse en su propio idioma con cualquier autoridad en cualquier lugar del país, sea de manera directa o a través de un intérprete el cual debe ser proporcionado por el mismo Estado y, por otro, reconoce a los extranjeros citados por una autoridad la potestad de usar su propio idioma (Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia recaída en el Expediente N° N° 00889-2017-PA/TC, 17 de abril del 2018, fundamento 20).

1.2. Dimensión Colectiva de la Protección Constitucional a la Diversidad Lingüística: Reconocimiento y Oficialidad de las Lenguas Indígenas

Es preciso señalar que, a lo largo del tiempo, han ido aumentando los alcances de la protección constitucional a los derechos lingüísticos y a las lenguas originarias. Para corroborar ello y antes de abordar el desarrollo del artículo en el que la vigente Constitución contempla la dimensión colectiva de las lenguas originarias, se describirá a grosso modo el estatus que las mismas tenían a la luz de su predecesora.

1.2.1. Reconocimiento a las Lenguas Originarias en la Constitución para la República del Perú

La Constitución de 1979, en su artículo 83, consagraba:

“El castellano es el idioma oficial de la República. También son de uso oficial el quechua y el aymara en las zonas y la forma que la ley establece. Las demás lenguas aborígenes integran asimismo el patrimonio cultural de la nación” (Constitución para la República del Perú, 1979, artículo 83).

A partir de esta premisa se tiene que el único idioma oficial del Perú era el español, considerando la oficialidad también del quechua y del aymara, pero a un nivel explícita y alarmantemente inferior a éste. Asimismo, resulta evidente, entonces, que la Constitución del 79 relegaba las 45 lenguas nativas restantes existentes en nuestro país, dejando en desamparo jurídico a todos aquellos peruanos y peruanas que hablaran idiomas distintos al español, quechua y aymara.

Sin embargo, si se presta atención a la condición que la norma constitucional expone al prescribir “en las zonas y la forma que la ley establece”, llegamos a la conclusión que no sólo dejó en desamparo jurídico a los nativohablantes descritos en el párrafo anterior, sino, incluso, a aquellos hablantes del quechua y el aymara, idiomas cuya oficialidad la Carta Magna reconocía; ello debido a que la ley a la cual el texto constitucional hace referencia para complementar y concretizar el cumplimiento de su artículo 83, no existía y no existió nunca durante todos los años de vigencia de dicha Constitución.

Al carecer del instrumento que haría posible la materialización de esta norma protectora, por lo tanto, la misma devenía en letra muerta, razón por la cual el Estado Peruano, a pesar de ser un país plurilingüe y

multicultural, se desarrollaba como uno monocultural, incluyendo en todas las manifestaciones de su configuración y estructura estatal sólo al idioma español.

Ello aunado al hecho de que, como se mencionó anteriormente, de 47 lenguas originarias que existen en el Perú, la Constitución de 1979 sólo reconocía 2, desembocaba en una situación de desigualdad y discriminación estructural para toda la población peruana hablante de un idioma distinto al español, al encontrarse en evidente desventaja con relación a la población hispanohablante en cuanto a las posibilidades de desenvolvimiento, desarrollo y comunicación con el Estado.

1.2.2. Reconocimiento de las lenguas originarias en la Constitución de 1993

Tal situación, como veremos en párrafos siguientes, hasta cierto punto, se subsanó o disminuyó su gravedad con el texto de la Constitución de 1993.

En efecto, nuestra actual Carta Magna consagra en su artículo 48 el reconocimiento a las lenguas originarias de la siguiente manera:

“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” (Constitución Política del Perú , 1993, artículo 48).

El texto constitucional vigente, como vemos, ya no se limita sólo a reconocer la oficialidad del quechua y el aymara, sino que abarca a las demás lenguas originarias del Perú en el mismo estatus que las dos primeras y otorgando a todas éstas, además, igual grado de oficialidad que el castellano, al menos en las zonas donde las mismas predominen. De ahí que se afirme que la Constitución peruana, con respecto al estatus que le otorga a la diversidad lingüística, es oficializadora-restrictiva (al igual que la de Colombia, Nicaragua y Ecuador), pues reconoce la oficialidad de las lenguas originarias al mismo grado que el español sólo

en los territorios en donde éstas sean predominantes; a diferencia por ejemplo de las Constituciones subordinantes, que reconocen únicamente al idioma español como oficial (Costa Rica y Honduras) o aquellas cooficializadoras (Bolivia, Venezuela, Ecuador y Paraguay) que reconocen la oficialidad tanto del español como de las lenguas originarias en todo el territorio nacional (Cisternas Irrázabal, 2015, p. 108).

Sin embargo, observamos que, al igual que la Carta Magna de 1979, la Constitución de 1993 condiciona la materialización y delimitación de las disposiciones contenidas en su texto a una ley.

En este sentido, la ley que tenía como finalidad el desarrollo constitucional del artículo 48° de la Constitución fue, en un primer momento, la Ley N° 28106, “Ley de reconocimiento, preservación, fomento y difusión de las lenguas aborígenes” (noviembre, 2003). No obstante, en sus escasos seis artículos, esta ley no proporcionaba mayores alcances en cuanto al contenido del derecho al uso de la lengua materna, por lo tanto, no representó avance alguno en la posibilidad de materializar el precepto constitucional que complementaba, en la medida que se limitaba a mencionar que eran idiomas oficiales, en las zonas donde predominen, además del castellano, el quechua, el aymara y las lenguas aborígenes reconocidas en el Mapa del Patrimonio Lingüístico y Cultural del Perú, Familias Lingüísticas y Lenguas Peruanas, confiriendo la tarea de elaborar este mapa al Ministerio de Educación (Montesinos Alvarez, 2012, p. 165).

Fue así que, para otorgar verdadera solidez al artículo 48 de la Carta Magna, fue necesaria y urgente la promulgación de una ley que sí desarrollara con suficiente profundidad las medidas tendentes a la materialización de dicha disposición constitucional. La mencionada ley,

sin embargo, no fue publicada sino hasta el año 2011⁴, aprobándose su Reglamento en el año 2016.⁵

La Ley 29735

Es así que, tras 25 años de inconsistencia del reconocimiento a la diversidad lingüística, finalmente en la actualidad contamos con el dispositivo legal que tiene por finalidad detallar los instrumentos y mecanismos para la efectiva vigencia del texto constitucional en dicha materia.

En efecto, la Ley 29735, Ley que Regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú (en adelante Ley de Lenguas) reconoce que su objetivo es “precisar el alcance de los derechos y garantías individuales y colectivas que, en materia lingüística, se establecen en el artículo 48 de la Constitución” (Ley 29735, 2011, artículo 1).

Es a la luz del texto de esta norma que se ha podido, finalmente, establecer las implicancias de la materialización e implementación el artículo 48 de la Carta Magna, los cuales se pueden esquematizar en dos postulados clave:

- Los criterios para establecer si una lengua es predominante en determinado territorio y, con base en ello, instituir su oficialidad.

En efecto, el artículo 6 de la Ley de Lenguas establece los criterios cualitativos y cuantitativos para determinar la predominancia de una lengua en determinado territorio (artículo 6), y es con base en ellos que confiere al Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Cultura, el Instituto Nacional de Estadística e

⁴ Ley 29735. Ley que Regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú.

⁵ Decreto Supremo N° 004-2016-MC. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29735, Ley que regula el uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión de las Lenguas Originarias del Perú.

Informática, los Gobiernos Regionales y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios, el deber de elaborar, oficializar y actualizar periódicamente el Mapa Etnolingüístico del Perú, el cual determina el número de comunidades campesinas o nativas que pertenecen a un grupo etnolingüístico (artículo 5).

Este instrumento es imprescindible para posibilitar el cumplimiento de los derechos lingüísticos en el Perú y es, probablemente, la piedra angular de la efectividad del artículo 48 de nuestra Constitución, pues es la “herramienta de planificación que permite identificar y determinar la predominancia de una lengua indígena u originaria, así como la adecuada toma de decisiones en materia de su uso, preservación, desarrollo, recuperación, fomento y difusión” (Decreto Supremo N° 004-2016-MC, 2016, artículo 8.2), toda vez que es con base en dicho mapa que debe elaborarse el Registro Nacional de Lenguas Originarias, en el que se especifican qué lenguas son oficiales y en qué ámbitos, distrital provincial o regional, son predominantes, conforme lo consagra el artículo 8 de la Ley de Lenguas.

En otras palabras, era imposible para el Estado Peruano tan solo iniciar con la implementación de la oficialidad de las lenguas originarias, materializando de esta manera la protección a la diversidad lingüística consagrada en el artículo 48, si no contaba con el instrumento que le permitiera determinar qué lenguas son, en efecto, oficiales y en qué territorios. En ese sentido, el letargo que nuestro país ha tenido en cuanto a la observancia de los derechos lingüísticos se hace evidente si puntualizamos el hecho de que, a pesar de que los organismos estatales inmersos en el cumplimiento de las disposiciones de la Ley 29735 respecto a la elaboración del mapa, tenían desde el 2011 el mandato de elaborarlo, no fue sino hasta noviembre del año 2018 que hicieron

efectiva tal disposición, ello como consecuencia y sólo a partir de la intervención del Tribunal Constitucional a través de la Sentencia 00889-2017-PA/TC y en el marco del Estado de Cosas Inconstitucional que declaró respecto a este panorama, como se desarrollará detalladamente en el siguiente capítulo.

- Las implicancias de la “oficialidad” de una lengua en determinado territorio de nuestro país, por cuanto la Ley de Lenguas reconoce en su artículo 10 que el que una lengua originaria sea oficial, en un distrito, provincia o región, significa que la administración estatal la adopta y la implementa progresivamente en todas sus esferas de actuación pública, otorgándole el mismo tratamiento y nivel de institucionalización que al castellano (Ley 29735, 2011, artículo 10). En palabras del TC, “el reconocimiento de la oficialidad de esas lenguas distintas al castellano conlleva adoptarlas en los lugares donde predominen, como instrumentos de comunicación con los poderes del Estado y reconocerlas, además como las herramientas de relación de la ciudadanía con dichos poderes” (Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia recaída en el Expediente N° 00889-2017-PA/TC, 17 de abril del 2018, Fundamento 15).

Es así que el artículo 12 del Reglamento, detalla las acciones que las entidades públicas o privadas que brinden servicios públicos están obligadas a desarrollar con respecto a la oficialidad de una lengua originaria, las cuales incluyen consideraciones respecto al personal encargado de prestar dichos servicios y la configuración de los mismos, el servicio de intérpretes, implementación de políticas lingüísticas, transmisión de eventos públicos importantes y publicación de ordenanzas, reglamentos, comunicados oficiales en lenguas indígenas, etc (Decreto Supremo N° 004-2016-MC, 2016, artículo 12).

Para finalizar, si bien es cierto, el citado artículo reconoce que dichas acciones deben implementarse de manera progresiva, es necesario señalar que el Tribunal Constitucional consideró que, a pesar de que las lenguas originarias están constitucionalmente protegidas desde hace 25 años y que en la actualidad contamos con normativa sobre la materia, no existen aún progresos significativos para dotar de efectiva vigencia al derecho a que el Estado haga oficiales las lenguas originarias en los territorios en los que sean predominantes (Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia recaída en el Expediente N° 00889-2017-PA/TC, 17 de abril del 2018, fundamento 13).

En síntesis, la Ley de Lenguas Originarias compromete a las autoridades públicas a cumplir una serie de deberes y obligaciones con respecto a los derechos lingüísticos constitucionalmente amparados. Ello supone la exigibilidad progresiva de estas responsabilidades estatales por parte de los grupos pertenecientes a las minorías lingüísticas, lo cual, no quedaba del todo claro con el precepto constitucional por sí solo, debido al carácter genérico y ambiguo del mismo, por lo que la promulgación de la Ley de Lenguas se revela como un avance por demás importante en cuanto a la reivindicación y materialización de los derechos lingüísticos en el Perú. No obstante, conviene señalar que un dispositivo normativo cuya aplicación no se hace palpable en la práctica constituye una simple regulación formal, por lo que la Ley de Lenguas debe ser entendida no como una ley que, por sí sola, revertirá la situación de las minorías lingüísticas en el país, sino como una herramienta a partir de la cual se permitirá la posterior creación e implementación de políticas públicas que vinculen a los órganos competentes, desde Ministerios hasta Gobiernos locales y regionales tendentes a viabilizar el cumplimiento de lo estipulado en la Constitución y la Ley.

II. DESDE LA JURISDICCION CONSTITUCIONAL: PARTICIPACIÓN DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA PROTECCION DE DERECHOS FUNDAMENTALES

Una vez desarrollados los distintos aspectos de la protección constitucional y, a raíz de ella, la protección legal que el Estado Peruano brinda a la diversidad lingüística, toca dar algunos alcances acerca de las acciones que, desde la jurisdicción constitucional, tienen como finalidad la salvaguarda de derechos fundamentales, ello con el fin de aterrizar en la descripción del Tribunal Constitucional y los instrumentos de los que dispone como máximo intérprete y encargado del control de la constitucionalidad, para poder, posteriormente, estudiar el impacto de su reciente intervención en materia de derechos lingüísticos.

1. La Jurisdicción Constitucional y la Protección a Derechos Fundamentales

Al hablar de jurisdicción constitucional nos referimos al conjunto de órganos encargados de impartir justicia en materia constitucional. De ahí que pueda ser entendida como un instrumento institucionalizado que tiene como finalidad hacer prevalecer los principios, normas y valores establecidos en la Carta Magna, ello basado en dos importantes pilares: la supremacía jerárquica de la Constitución sobre cualquier otra norma del sistema jurídico y la necesidad de someter el ejercicio del poder estatal a la racionalidad del derecho. En aras de ello, la jurisdicción constitucional lleva a la práctica el conjunto de procesos contemplados por la norma destinados a garantizar la plena vigencia y respeto del orden constitucional, bajo el cual se encuentra toda la normatividad que emane de los poderes constituidos y la conducta funcional de sus apoderados políticos (García Toma, 2015, p. 126).

De ahí que se afirme que, al ser la Constitución la norma suprema a cuyos principios deben adecuarse el resto de dispositivos legales y acciones del Estado, queda en manos de la jurisdicción constitucional la posibilidad y el

deber de detener, revertir, enmendar, subsanar, inaplicar y hasta invalidar cualquiera de ellos, sea generado por un operador estatal o particular, que contravenga o se contraponga con el texto fundamental.

i. Objetivos de la Jurisdicción Constitucional

En función a lo descrito en el párrafo anterior, es menester hacer referencia a algunos de los objetivos principales que persigue la jurisdicción constitucional. A saber:

- *La afirmación del principio de “soberanía constitucional”:* Alude al hecho de que, frente a los mandatos de la Constitución, no cabe oposición u obstáculo que impida su verificación práctica, en mérito a las cualidades centrales de la Carta Magna, en lo concerniente a su incontestabilidad, incondicionalidad, irrenunciabilidad e imperio sobre los poderes constituidos al interior del Estado.

De ello se desprenden dos reglas o preceptos: (i) la de supremacía jerárquica, que alude al grado de “supremo” que posee la Constitución con respecto al resto de normas del sistema jurídico, toda vez que, sobre ellas, tiene supremacía jerárquica, lo que implica que, cuando éstas se le oponen formal o materialmente, prevalecerá siempre la Constitución; y (ii) la regla de control de la constitucionalidad, con lo cual está entendida la existencia de acciones procesales concretas o mecanismos de resolución de conflictos políticos, sociales o jurídicos que persiguen el objetivo de garantizar el pleno cumplimiento de la Constitución (p. 128).

- *La racionalización del ejercicio de poder:* El Tribunal Constitucional señaló en el 2002 que la jurisdicción constitucional se encarga de verificar que los actos de los operadores del Estado se encuentren dentro de los límites de la competencia que se les asigna en la Constitución. Vale decir que se busca someter el ejercicio del poder público al control del derecho, así como adecuarlo a los fines y valores que éste persigue (p. 128).

- *La vigencia plena de los derechos fundamentales:* La jurisdicción constitucional persigue el respeto y salvaguardia de los derechos fundamentales de la persona. Sin embargo, es importante señalar que, dentro de esta búsqueda de protección de las libertades básicas comprende no sólo el rol cautelador de la defensa de los derechos fundamentales, sino aquél referido a la difusión, generalización e implementación de los mismos (pp. 128-129).

De ahí que se afirme que la jurisdicción constitucional contribuye al reforzamiento de una conciencia social en lo que respecta a la importancia esencial de los derechos.

ii. Los presupuestos jurídicos de la Jurisdicción Constitucional

Otro aspecto relevante a tratar respecto a la jurisdicción constitucional son los requisitos básicos para la conformación de la misma, los cuales, por consiguiente, serían indispensables para la realización de los objetivos descritos en el apartado anterior. García Toma expone los siguientes:

- a) *La existencia de una Constitución morfológicamente rígida*, la cual se distingue como tal en la medida que, formalmente, sólo pueden ser modificadas mediante un proceso especial de reforma, quedando así garantizada su supremacía normativa y los alcances del poder constituyente.
- b) *La existencia de un órgano de control de la constitucionalidad dotado de competencias resolutivas*, las cuales deberán permitirle anular o inaplicar la normativa infraconstitucional que se haya identificado como contraria a los principios que defienden las normas de la Constitución. En el caso peruano, dicho órgano es el Tribunal Constitucional.
- c) *La existencia de un conjunto de procesos o procedimientos* que permitan orientar las demandas o solicitudes relativas a la defensa del control de la constitucionalidad y que concluyan en resoluciones o sentencias.

- d) *La acción u omisión* de un órgano estatal o un particular cuya consecuencia sea la vulneración de lo dispuesto en la Constitución (pp. 129-130).

2. Sobre el Tribunal Constitucional y su Naturaleza Jurídica

A la luz de nuestra Carta Magna y de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, éste es el órgano supremo de interpretación y control de la constitucionalidad, y es autónomo e independiente de los demás órganos constitucionales.

No obstante, para entender más a fondo las implicancias de la naturaleza del Tribunal Constitucional, nos remitiremos al trabajo que al respecto realizó César Landa Arroyo, ex presidente del Tribunal Constitucional, quien señaló que, debido a la complejidad de este órgano constitucional y sus funciones, el mismo no debe ser entendido únicamente bajo la luz de las atribuciones que le han sido conferidas por el mismo texto constitucional o por el régimen jurídico constitucional que lo regula, sino que, por el contrario, debe ser concebido desde una triple dimensión, es decir, como un órgano que tiene naturaleza de carácter constitucional, jurisdiccional e, inclusive, política (Landa Arroyo, 2009, pp. 283-284). Así tenemos:

- a) *El Tribunal Constitucional como órgano Constitucional:* Para abordar la primera característica del TC, es necesario puntualizar que todos los órganos constitucionales son catalogados como tal “en la medida que son establecidos y configurados por la propia Constitución” (García Pelayo, 1981, p. 17).

En efecto, la Constitución de 1993 define al Tribunal Constitucional como un órgano constitucional encargado del control de la Constitución (artículo 201°), “al mismo tiempo que le confiere autonomía e independencia y establece su composición, el estatuto

de sus miembros y el procedimiento para su elección” (Landa Arroyo, 2009, p. 284).

b) *El Tribunal Constitucional como órgano jurisdiccional*: La dimensión jurisdiccional del Tribunal Constitucional radica en la función de impartir justicia en materia constitucional, que al Tribunal Constitucional peruano le ha otorgado el Código Procesal Constitucional, puesto que se le atribuye “no sólo la función constitucional de velar por el cumplimiento del principio jurídico de supremacía de la Constitución, sino también velar por la vigencia y eficacia de los derechos fundamentales” (p. 284). Es así que, en el ejercicio de sus funciones de naturaleza jurisdiccional, el Tribunal Constitucional asume un rol activo en cuanto al control de constitucionalidad, lo cual se relaciona con su papel de promotor del respeto de los derechos fundamentales, brindando precisión y esclarecimiento del contenido y límite de las disposiciones de la Constitución a través de la interpretación jurídica y de la teoría de la argumentación (p. 285).

c) *El Tribunal Constitucional como órgano político*: Por último, respecto al carácter político del Tribunal Constitucional, es menester dejar en claro una diferenciación sobre ciertos aspectos del concepto de “política”.

En líneas generales, se debe distinguir dos subsistemas de política: “(i) el subsistema sociopolítico, destinado a influir las decisiones estatales por los grupos sociales, teniendo como actores principales a los partidos políticos” y “(ii) el subsistema político estatal, destinado a la toma de decisiones por y en nombre del Estado, que vinculen a la sociedad nacional y las cuales adquieren principalmente la forma de normas imperativas y líneas de acción (políticas públicas), cuyos

actores son los órganos constitucionalmente competentes para tal objeto” (García Pelayo, 1981, p. 23).

Es así que, al hablar del Tribunal Constitucional como órgano político, estamos entrando en el campo del subsistema político estatal, toda vez que las decisiones del supremo intérprete de la Constitución tendrá consecuencias para la sociedad nacional.

No aludimos, con ello, al sentido tradicional del término, como puede ser el de “hacer política”; sino el de “hacer derecho”. En palabras de Landa Arroyo, “se trata de una concepción que nace a partir de su reconocimiento –en última instancia– como vocero del poder constituyente, en la medida que es el intérprete supremo de la Constitución. Esta concepción, a su vez, se encuentra determinada tanto por sus decisiones, que pueden tener efectos políticos, como por la posibilidad de someter a control constitucional las denominadas cuestiones políticas –political questions–” (Landa Arroyo, 2009, p. 286).

Es, por consiguiente, bajo los alcances que el carácter de “órgano político” brinda al Tribunal Constitucional que se le otorga la facultad de, a través de sus sentencias, poner en agenda de los entes estatales que se vean involucrados en la vulneración de derechos fundamentales, medidas, recomendaciones o disposiciones de acción u omisión, que van a tener efectos y repercusiones políticas, en aras de la defensa de la Constitución y ejercicio del control constitucional y en virtud a su rol de intérprete de la misma, que el propio texto de la Carta Magna le ha conferido.

3. Sobre la Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional

La intervención del Tribunal Constitucional en el contexto de las vulneraciones sistemáticas a la protección constitucional de la diversidad lingüística en nuestro país, se materializó a través de la aplicación de la

técnica del Estado de Cosas Inconstitucional, por lo que en los siguientes párrafos se brindarán alcances generales sobre sus bases, implicancias, requisitos y mecanismos tendentes a otorgar efectividad a su declaración en los distintos escenarios en los cuales fue adoptada; ello con el objetivo de facilitar y profundizar el posterior análisis de la sentencia que, en concreto, nos ocupa.

i. Definición y Efectos del Estado de Cosas Inconstitucional

La declaración del estado de cosas inconstitucional es una técnica que tuvo sus orígenes en la jurisprudencia colombiana en noviembre de 1997 mediante la Sentencia de Unificación SU-559/1997 (Corte Constitucional de Colombia, 6 de noviembre de 1997) y que fue utilizada por el Tribunal Constitucional peruano por primera vez en abril del 2004, en la Sentencia N° 2579-2003-HD/TC (Tribunal Constitucional del Perú, 6 de abril del 2004).

Esta figura nació con el objetivo de poner fin a la violación masiva de derechos fundamentales de diversos grupos humanos que fueran ocasionados no por un hecho aislado en particular, sino por fallas estructurales atribuibles a acciones u omisiones de entidades estatales, a pesar de que las mismas no estén directamente implicadas en el proceso a partir del cual se logró la identificación de este estado contrario a la Constitución.

Para tal fin, se vale de las siguientes acciones: i) Órdenes o emplazamiento a tales instituciones, con el objetivo de lograr la implementación de medidas y reformas necesarias para solucionar dicho escenario, y ii) la expansión de los efectos de la sentencia a personas afectadas por el estado de cosas contrario a la Constitución identificado, pero no partes del proceso (Falla Ly & Zapata Tello, 2014, p. 223).

Dicha violación masiva de derechos fundamentales, empero, debe ser de tal magnitud y recurrencia que dé lugar a una realidad contraria a los principios fundamentales que el texto constitucional defiende, conllevando a que éste quede, en ese escenario en particular, sin efecto en la praxis, al haberse reiterado un incumplimiento sistemático de ella. En ese marco, por lo tanto, las Cortes Constitucionales de los diferentes países, al tener bajo su responsabilidad la defensa del cumplimiento y supremacía de la Constitución, adquieren no sólo la facultad sino el deber de ordenar a los órganos involucrados, la implementación de una serie de acciones íntegras y eficaces destinadas a poner fin a tal estado de anormalidad constitucional (Organización Internacional para las Migraciones).

En esa línea se debe indicar que, bajo la concepción del Tribunal Constitucional, son dos los efectos o consecuencias que se le atribuye a una declaración de estado de cosas inconstitucional: “i) Requerimiento específico o genérico a un órgano u órganos públicos para que cesen la vulneración masiva de los derechos fundamentales; ii) la expansión de los efectos inter partes de las sentencias en las que se originó el estado de cosas inconstitucional” (Falla Ly & Zapata Tello , 2014, p. 229).

ii. **Fundamentos del Estado de Cosas Inconstitucional**

Structural Remedies

Uno de los principales cuestionamientos acerca de la aplicación del Estado de Cosas Inconstitucional, radica en determinar si el juez constitucional tiene o no legitimidad al momento de emitir órdenes a órganos estatales no vinculados al caso en concreto, en aras de velar por el cumplimiento óptimo de los derechos fundamentales, creando la posibilidad de que tal objetivo se traduzca en el desplazamiento, temporal o parcial, de otras ramas del poder público en cuyo caso se desquiciarían sus alcances y se perdería su horizonte (Plazas Vega, 2008, p. 251).

Para entender las bases de ello, es necesario mencionar que, en Estados Unidos, a fines de los años cincuenta, existió una importante controversia doctrinal y jurisprudencial que tuvo como protagonistas los defensores de dos teorías que se contraponían entre sí: el “*political question doctrine*” y los *structural remedies*.

La primera teoría, desarrollada por la Corte Suprema de Justicia Americana, sostiene que al poder judicial le está vedado participar de forma directa en asuntos que son de competencia exclusiva de las ramas legislativa y ejecutiva del poder público, de conformidad con una visión estricta del principio de separación de poderes (Fuentes, Suárez, & Rincón, 2012, p. 52). Es decir, en aras del estricto cumplimiento del principio de separación de poderes, el poder judicial estaría incapacitado de intervenir en casos que comprometieran un incumplimiento estructural de derechos fundamentales, así como de determinar medidas cuyos efectos no se limitaran a desplegarse sólo a nivel de las partes del proceso y de verificar o supervisar el posterior cumplimiento de estas medidas.

Ello se ve corroborado a partir de las características básicas del proceso judicial bajo la mirada de esta teoría, las cuales son: i) el caso parte de una violación individual a un derecho fundamental y por ende se pretende restaurar el status quo, ii) acuden al proceso unas partes concretas y determinadas, iii) se falla con base en precedentes y principios neutrales, iv) la sentencia tiene efectos interpartes, v) una vez adoptado el fallo por la Corte Suprema, pierde competencia para velar por su cumplimiento, vi) el juez es pasivo ante la situación general y vii) el fin último del proceso es reforzar el principio de sometimiento de la autoridad pública a la Constitución.

Por otro lado, los *structural remedies*, que tenían como antecedente jurisprudencial el famoso caso Brown II, el cual se desarrolla con respecto a la situación estructural de discriminación racial que se presentaba en las escuelas públicas americanas a comienzos de los años sesenta,

crearon nuevas acciones y facultades procesales tendentes a proteger los derechos fundamentales, las cuales otorgan a los tribunales judiciales nuevas facultades y potestades encaminadas a tratar las vulneraciones sistemáticas de derechos fundamentales como una problemática estructural y no individual, y ponerles fin a través del dictamen de medidas que afectarían no sólo a las partes del proceso sino a toda persona que se viera inmersa en la misma situación, atribuyendo al poder judicial también la potestad de supervisar el cumplimiento de estos dictámenes. La teoría de los structural remedies responde a las siguientes características: i) la acción procesal parte de la existencia de una violación sistemática de los derechos fundamentales de un grupo de personas y por ende la orden judicial apunta a modificar un status quo injusto, ii) el proceso judicial involucra a un conjunto importante de autoridades públicas, iii) los hechos expuestos guardan relación con políticas públicas, iv) la sentencia no tiene sólo efectos interpartes, v) la Corte conserva su competencia para vigilar el cumplimiento del fallo, vi) el juez constitucional no es neutral o pasivo ante la situación y vii) la finalidad del fallo judicial es garantizar la vigencia de unos principios constitucionales (p. 52).

Es así que el Estado de Cosas Inconstitucional encuentra su base en la doctrina de los remedios estructurales, toda vez que los mismos no se limitan a reconocer una vulneración de derechos o la invalidez o inaplicación de una ley, ni destinan la impartición de las medidas judiciales sólo a resarcir o compensar el daño particular ocasionado a la parte afectada, sino que involucran una gama compleja y extensa de órdenes cuyos efectos se extenderán al origen mismo de la situación vulneratoria de derechos identificada y a todos los entes involucrados en ella, lo cual demanda del juez constitucional conocimientos multidisciplinarios y muchas veces incluso técnicos (Gutiérrez Silva, 2015).

Autonomía Procesal del Tribunal Constitucional

Otro de los fundamentos que amparan la figura del Estado de Cosas Inconstitucional y la legitimidad del juez constitucional para adoptarla, radica en el principio de autonomía procesal constitucional (Falla Ly & Zapata Tello , 2014, p. 222), en la medida que “no sólo la ley crea en Derecho sino también la jurisprudencia constitucional” (Landa Arroyo, 2009, p. 287), lo que significa que se puede reconocer como fuentes del derecho no sólo a las normas, sino también las sentencias del Tribunal Constitucional.

Es en ejercicio de esta autonomía procesal, por consiguiente, que el Supremo Intérprete de la Constitución ha introducido, a nivel jurisprudencial, recursos procesales que se hacen efectivos y gozan de legitimidad a pesar de no estar regulados en el Código Procesal Constitucional, como es el caso de la declaración de un estado de cosas inconstitucional.

Rol del Tribunal Constitucional como componedor de conflictos sociales

El Tribunal Constitucional, en numerosas ocasiones, se encuentra frente a conflictos de la más alta trascendencia social y política.

Su rol como auténtico componedor de conflictos sociales y órgano con sentido social, se materializa en los procesos constitucionales, ya que “es mediante su jurisprudencia que establece las pautas por las que ha de recorrer la sociedad plural para llegar a ser justa y libre, con garantía para las diferencias y la pluralidad de opciones” (Eto Cruz, 2015, pp. 22-23).

iii. Requisitos del Estado de Cosas Inconstitucional

Puesto que la figura del Estado de Cosas Inconstitucional tuvo su origen en la Corte Constitucional Colombiana y fue, a partir de allí, que nuestro Tribunal Constitucional adoptó su uso y aplicación, se tomará en cuenta

la jurisprudencia constitucional colombiana pertinente para establecer los requisitos para la declaración de un Estado de Cosas Inconstitucional.

Así se tiene que en la sentencia SU-090/00, en su fundamento jurídico n° 28, se encuentran contempladas dos condiciones que justificarían la adopción y aplicación de esta técnica:

- Se presenta una repetida violación de derechos fundamentales de muchas personas –que puede entonces recurrir a la acción de tutela para obtener la defensa de sus derechos y colmar así los despachos judiciales–y,
- Cuando la causa de esa vulneración no es imputable únicamente a la autoridad demandada, sino que reposa en factores estructurales (Corte Constitucional de Colombia, SU-090/00, 02 de febrero del 2000, fundamento 28).

Sin embargo, al cabo de cuatro años, la sentencia T-025/04 en el fundamento jurídico n° 7, aumentó el número de condiciones necesarias para declarar el estado de cosas inconstitucional, contemplando, además de las dos primigenias, las siguientes:

- La vulneración masiva y generalizada de varios derechos constitucionales que afecta a un significativo número de personas;
- La prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos;
- La adopción de prácticas inconstitucionales, como la incorporación de la acción de tutela como parte del procedimiento para garantizar el derecho conculcado;
- La no expedición de medidas legislativas, administrativas o presupuestales necesarias para evitar la vulneración de los derechos;
- La existencia de un problema social cuya solución compromete la intervención de varias entidades, requiere la adopción de un conjunto complejo y coordinado de acciones y exige un nivel de recursos que demanda un esfuerzo presupuestal adicional importante;

- Si todas las personas afectadas por el mismo problema acudieran a la acción de tutela para obtener la protección de sus derechos, se produciría una mayor congestión judicial (Corte Constitucional de Colombia, T-025/04, 22 de enero del 2004, fundamento 7).

iv. Mecanismos de Cumplimiento de las Sentencias del ECI

De la revisión de la jurisprudencia peruana y colombiana en el marco de la cual se declaró un estado de cosas inconstitucional, conviene mencionar una serie de sistemas o recursos de monitoreo y control que han asumido ambas Cortes Constitucionales con el objetivo de optimizar el cumplimiento de las recomendaciones y medidas dictadas a través de las sentencias en cuestión.

En primer lugar, se debe señalar que la precisión de las órdenes impartidas a través de la declaración del ECI constituye un pilar fundamental al momento de garantizar su cumplimiento, así como lo es la identificación de los órganos estatales involucrados en ello.

Otro mecanismo que ha cobrado importancia a medida que se adoptaba esta técnica como remedio estructural, es el otorgamiento a los entes emplazados de un plazo definido de tiempo para la ejecución de las medidas dictaminadas en el marco de la sentencia.

Así también, un recurso importante en cuanto al seguimiento de las sentencias es la orden de la emisión de informes periódicos por parte de los órganos estatales involucrados acerca del cumplimiento de las medidas dictaminadas y las acciones emprendidas con tal fin.

III CAPITULO:

LA EFECTIVIDAD DE LA PROTECCION CONSTITUCIONAL A LA DIVERSIDAD LINGÜÍSTICA Y EL IMPACTO DE LA INTERVENCIÓN DEL TC: EL CASO DÍAZ CÁCERES DE TINOCO

I. Contexto jurídico-social

En distintos puntos de la investigación se ha dejado establecido que el Perú es un país potencialmente diverso en cuanto a cultura e idioma se trata y caracterizado, por lo tanto, por la heterogeneidad de su población.

Al respecto, Elena Burga, viceministra de Interculturalidad del Perú, señaló en noviembre del 2011 que 4 millones y medio de peruanos hablan al menos una de las lenguas nativas del país, lo cual equivale a un 16% de nuestra población. Asimismo, los censos realizados en el año 2017, arrojaron la cifra de 3'805,531 de peruanos que reconocen el idioma quechua como su lengua materna.

La Magistrada Marianella Ledesma, señaló que, a pesar de encontrarse el Perú en vísperas de su bicentenario de constitución como república independiente, se ve aún distante la construcción de un país respetuoso de la diversidad de culturas que en él convergen. Una muestra de ello es el uso del idioma de los ciudadanos con los servicios públicos que brinda el Estado, dado que el artículo 48 de nuestra Constitución, el cual fue desarrollado anteriormente, aún no se ve materializado en la praxis (Ledesma, 2018).

Es medio de este contexto es que el Tribunal Constitucional, en abril del año 2018 emitió la Sentencia recaída en el expediente N° 00889-TC, caso Díaz Cáceres de Tinoco, que será materia de análisis del presente capítulo, dado que fue en el marco de la misma que se materializó la intervención del TC como supremo intérprete de la Constitución y encargado del control constitucional para efectivizar las disposiciones del texto constitucional en cuanto a la protección a la diversidad lingüística, declarando un estado de cosas inconstitucional respecto a la ausencia de efectiva vigencia del artículo 48 de la Carta Magna y marcando así un hito jurisprudencial sin precedentes en nuestro país en materia de derechos lingüísticos.

II. Hechos del caso

El 24 de noviembre del 2014, la señora María Antonia Díaz Cáceres de Tinoco, quechuahablante y analfabeta en el idioma castellano, interpuso

demanda de amparo contra la Municipalidad Provincial de Carhuaz, con la finalidad de que le permita seguir comercializando sus productos en el mismo lugar y horario que venía utilizando desde 1986 y en condición de ambulante. Tal situación se suscitó debido a que el mencionado municipio restringió el espacio que ocupaba y su horario de ventas a sólo tres horas, a través de una carta de compromiso de fecha 16 de abril del 2014, cuyo contenido la actora desconocía, dada su condición de analfabeta en el idioma castellano, en tanto, le permitió a otra comerciante de nombre Beatriz Atusparia Pajuelo vender sus productos en esa parte de la vía pública y sin restricción de horario, por lo que la denunciante alegó una vulneración a sus derechos a la igualdad y a la libertad del trabajo.

III. Principales Fundamentos del Tribunal Constitucional

El Tribunal Constitucional, en aplicación del principio *iura novit curia*, determinó que los derechos que sustentan la pretensión de la accionante no eran sólo el de la igualdad y la libertad al trabajo, sino que se registraba también una vulneración al derecho al uso del propio idioma ante cualquier autoridad (art. 2, inciso 19 de la Constitución) y el derecho a que en las lenguas originarias sean institucionalizadas al nivel del castellano y utilizadas por la administración pública en las zonas territoriales donde éstas sean predominantes (art. 48 de la Constitución).

Es así que se establecieron tres cuestiones constitucionales sobre las cuales el TC debía pronunciarse en el marco del presente caso para un mejor esclarecimiento de los hechos:

- La protección constitucional de la diversidad lingüística.
- El derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación de las personas que utilicen un idioma distinto al castellano.
- La potestad de regular el comercio ambulatorio y el derecho a la igualdad de trabajo (Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia recaída en el Expediente N° 000889-2017-PA/TC, 17 de abril del 2018, fundamento 4).

Para los fines de la presente investigación, nos ocupan los pronunciamientos respecto a las dos primeras. A saber:

3.1. *Respecto a la Protección Constitucional de la diversidad lingüística:*

Las principales determinaciones del Tribunal Constitucional acerca de esta cuestión constitucional son las siguientes:

- La Constitución de 1993, en su artículo 2, inciso 19, aborda los derechos lingüísticos y el deber estatal que de ellos se desprende, desde una doble perspectiva. Por un lado, contempla el derecho de cada individuo a comunicarse en el idioma correspondiente a la comunidad lingüística a la que pertenece – al margen de que si éste es o no el español - con cualquier autoridad en cualquier lugar de la República, sea de manera directa o a través de un intérprete proporcionado por el propio Estado.

Por otro lado, la dimensión colectiva del derecho al uso de la lengua originaria se ve ampliamente reflejada cuando nos encontramos ante una lengua que es predominante en determinada zona geográfica del país, pues en ese caso, dicha lengua debe ser oficial en la referida zona con las mismas prerrogativas que el castellano. Ello según el artículo 48 de la Constitución (Fundamentos 8 y 9).

La oficialización de una lengua originaria significa institucionalizar el uso de ese idioma en el territorio en el que sea predominante, con los mismos alcances con los que se ha institucionalizado el castellano, lo que se traduce en adoptarlas como instrumentos de comunicación de los poderes del Estado y reconocerlas, además, como las herramientas de relación de la ciudadanía con dichos poderes (Fundamentos 10 y 15).

A pesar que desde 1993, existe en la Constitución el mandato de hacer oficiales las lenguas indígenas predominantes, también se debe indicar que las pautas a seguir para llevar este derecho de la letra a la práctica, según el propio texto constitucional, serán establecidas “según la ley”, por lo que hubo que esperar hasta el 2011

para que se promulgue la Ley 29735 o Ley de Lenguas, cuya finalidad es, en efecto, "precisar el alcance de los derechos y garantías individuales y colectivas que, en materia lingüística, se establecen en el artículo 48 de la Constitución", y 5 años más para que en el 2016, su reglamento fuera finalmente aprobado a través del Decreto Supremo 004-2016-MC, ello pese a que en las Disposiciones Finales de la Ley de Lenguas se decreta que su reglamento debía expedirse en un plazo no mayor de 60 días calendarios. En ambos dispositivos legales se dispone que las acciones destinadas a oficializar las lenguas originarias en el país deben implementarse de manera progresiva. No obstante, el TC tiene a bien señalar que, pese a que nuestra Constitución tiene ya 25 años de vigencia, y que durante ese tiempo se ha expedido normativa entorno a esta materia, a la fecha, no existen aún progresos significativos en el progresivo avance hacia la efectiva vigencia al derecho contenido en el artículo 48 de la Constitución, referido a la dimensión colectiva de los derechos lingüísticos, y el caso materia de análisis es una prueba de ello (Fundamentos 11 y 13).

El Mapa Etnolingüístico del Perú (art. 6 de la Ley de Lenguas) constituye uno de los puntos clave y un factor imprescindible para implementar las políticas y acciones destinadas al cumplimiento de los derechos lingüísticos en el Perú, toda vez que es con base en dicho Mapa que se elaborará el Registro Nacional de Lenguas Originarias, en el que estarán consignadas qué lenguas originarias oficiales, especificando en qué ámbitos —distrital, provincial o regional— son predominantes. Sin embargo, hasta el momento de emisión de esta sentencia, los órganos nacionales encargados de su elaboración no habían ejecutado dicho mandato (Fundamento 14).

El Tribunal Constitucional, entonces, no sólo esclareció el contenido de la protección constitucional a los derechos lingüísticos en su

aspecto bidimensional, sino que además puso en evidencia la relegación e invisibilización de las que son objeto, toda vez que advirtió el innegable letargo del Estado Peruano para implementar medidas tendentes a su progresiva materialización, teniendo en cuenta que el precepto constitucional referente a la oficialización de las lenguas originarias en los territorios donde las mismas sean predominantes existe desde 1993, sin embargo, se necesitaron 18 años para que, en el 2011, se promulgara la ley que, según el propio texto constitucional, haría factible su cumplimiento. Es así que surge la idea (pues para la fecha de emisión de la sentencia no existía en la praxis) del Mapa Etnolingüístico del Perú como instrumento clave de la oficialización de las lenguas originarias y, consecuentemente, la progresiva implementación de las acciones y políticas públicas destinadas al cumplimiento del artículo 48 de la Constitución.

Ello supuso un paso trascendental en el contexto de la defensa de los derechos de los pueblos indígenas peruanos, debido a que, por primera vez, el máximo intérprete de la Constitución, puso en evidencia la importancia de los derechos constitucionales relacionados al uso de la lengua materna, así como la pasividad que había caracterizado al Estado Peruano en cuanto a las responsabilidades estatales destinadas a su resguardo y cumplimiento.

3.2. *Respecto al derecho a la igualdad y la prohibición de discriminación de las personas que usen un idioma distinto al español*

El Tribunal Constitucional realizó dos importantes alcances en lo referente al derecho a la igualdad y la discriminación por idioma. A saber:

- El derecho a la igualdad, contenido en el artículo 2, inciso 2 de nuestra Constitución no debe entenderse bajo la premisa de que todas las personas sean tratadas de la misma forma en todos los casos, ya que, a nivel jurisprudencial, se ha establecido que "la igualdad jurídica presupone, pues, dar un trato igual a lo que es igual y desigual a lo que no lo es". Es así que el TC considera que se afecta a la igualdad no sólo cuando, frente a situaciones sustancialmente iguales se da un trato desigual (discriminación directa, indirecta o neutral, etc.), sino también cuando frente a situaciones sustancialmente desiguales se brinda un trato igualitario (discriminación por indiferenciación). Ello, aplicado al caso en concreto, lleva a la conclusión de que, al tratar el Estado de igual manera a una persona hispanohablante que a una quechuahablante, se está produciendo discriminación por indiferenciación, lo cual adquiere una mayor gravedad si se tiene en cuenta que el Estado está inobservando los deberes que respecto a este tema le confiere la Carta Magna (Fundamentos 18, 19 y 23).
- Hablar una lengua indígena u originaria es, con base en prejuicios y estereotipos, motivo de discriminación estructural en el Perú, en la medida que existe una relación entre su uso y la minusvaloración de la persona que busca comunicarse a través de ella, lo cual, al ser la propia lengua un medio indispensable para el ejercicio de muchos otros derechos fundamentales, supone un permanente perjuicio para las minorías lingüísticas peruanas y un obstáculo en la superación de las brechas sociales (Fundamentos 21 y 22).

La igualdad, por consiguiente, consiste también en procurar un trato distinto ante situaciones distintas, como lo son la de un peruano hispanohablante y uno que tenga como lengua materna cualquier idioma originario. He aquí otro alcance fundamental por parte del Tribunal Constitucional Peruano en cuanto a la situación de los pueblos indígenas del Perú.

En efecto, el TC reconoce el deber del Estado de garantizar este trato distinto a través de acciones tendentes al cumplimiento de los preceptos constitucionales referentes a la protección a la diversidad lingüística, tanto en su dimensión individual como colectiva, concluyendo que la existente inobservancia de los mismos es causa de discriminación estructural por indiferenciación e incide directamente en el acceso de las poblaciones nativohablantes a muchos otros derechos y posibilidades de desarrollo, dejando en evidencia con ello los estereotipos y estigmatización de pobreza y/o retraso que sufren las lenguas originarias peruanas y las poblaciones que las hablan.

IV. La Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional

El caso Díaz Cáceres de Tinoco marcó un hito jurisprudencial y un paso trascendental en cuanto a la revalorización de las lenguas indígenas peruanas y la importancia de su protección, debido a que el TC hizo precisiones y alcances teóricos significativos respecto a la tutela normativa constitucional a la diversidad lingüística poniendo en evidencia, por primera vez, la inobservancia que se viene dando en el Perú a los derechos lingüísticos constitucionalmente amparados y la urgente necesidad de crear medidas para efectivizarlos.

Dado que, en país como el nuestro, el caso materia de análisis no constituye un hecho aislado sino, por el contrario, uno recurrente y presente en gran parte del territorio nacional, en la medida que los peruanos que buscan comunicarse en lenguas originarias tienen que enfrentarse a una realidad hostil para con las diferencias lingüísticas, culturales y étnicas, plasmada tanto en administración pública como en la sociedad en general, la sentencia del caso Díaz Cáceres de Tinoco, supone un avance que venía siendo necesario y urgente para empezar a superar el desamparo jurídico en el que se encuentran las comunidades originarias del Perú en cuanto al uso de su

propio idioma y, a partir de ello, el acceso al resto de derechos fundamentales.

En ese sentido, es importante resaltar también que, a la par que desarrolló tales alcances teóricos y descriptivos, materializó esta intervención a través de la aplicación del recurso jurisprudencial del estado de cosas inconstitucional, cuyas implicancias como herramienta de erradicación de vulneraciones de derechos fundamentales, fueron descritas en el capítulo anterior.

Es así que el Tribunal Constitucional identifica una vulneración estructural y masiva a los derechos lingüísticos constitucionalmente amparados, toda vez que reconoció que el factor generador del presente proceso no fue un hecho aislado, sino una situación sistemática que afecta a un porcentaje importante de la población peruana – la población nativohablante – y que tiene sus orígenes en el incumplimiento de las normas constitucionales por parte de diversos entes y organismos, a pesar de no estar los mismos directamente vinculados con el caso en particular.

En consecuencia, el Tribunal Constitucional peruano declaró, por mayoría, el Estado de Cosas Inconstitucional en relación con la vulneración estructural del artículo 48 de la Constitución, es decir, el derecho a que el Estado se comunique oficialmente en lenguas originarias en las zonas del país donde ellas son predominantes o, en otras palabras, la expresión colectiva del derecho a hablar el propio idioma (Fundamento 48).

En mérito a ello, en los fundamentos de la sentencia en los cuales el TC imparte las órdenes y emplazamientos a los entes públicos que identificó como “vinculados con dicha situación”, se encuentran contemplados no sólo la Municipalidad Provincial de Carhuaz (que es la institución directamente vinculada en el proceso), sino el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura, los diferentes Gobiernos Regionales y Municipalidades Distritales del país, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, entre otros. Tales medidas se detallan a continuación:

- Otorga un plazo no mayor a seis meses contados a partir de la fecha de publicación de esta sentencia para que el Ministerio de Educación, en coordinación con el Ministerio de Cultura, el Instituto Nacional de Estadística e Informática, los Gobiernos Regionales y las organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios, elabore y publique el Mapa Etnolingüístico del Perú, con la finalidad de determinar qué lenguas originarias son predominantes y en qué zonas del territorio nacional, para poder, a partir de ello, implementar su oficialización (Fundamento 50).
- Habiéndose acreditado durante el proceso que el quechua es idioma predominante y, por lo tanto, oficial en la provincia de Carhuaz, departamento de Ancash, el TC dictamina que todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios al público en dicha jurisdicción provincial, tienen la obligación de oficializar el uso de la lengua quechua a más tardar en un plazo de 2 años contados a partir de la publicación de la sentencia. Asimismo, le confiere a la Municipalidad Provincial de Carhuaz la orden de presentar informes periódicos cada cuatro meses sobre los avances que, en su jurisdicción, se vienen realizando para concretar las medidas dictaminadas en sentencia (Fundamento 51).
- Otorga un plazo no mayor a cinco años contados a partir de la publicación del Mapa Etnolingüístico, para que, en cada distrito, provincia o región del Perú, según sea el caso, las entidades públicas o privadas que presten servicio al público y que circunscriben su ámbito funcional de acción a la respectiva jurisdicción territorial, oficialicen el uso de la lengua originaria predominante, con todos los alcances que ello implica de acuerdo a la normativa vigente (Fundamento 52).

Es mediante la impartición de estas órdenes que el Tribunal Constitucional dio el paso inicial para la implementación y materialización de la protección constitucional y normativa a la diversidad lingüística.

Sin embargo, la emisión de la sentencia materia de análisis y la declaración del estado de cosas inconstitucional que la misma contiene, no deben entenderse como factores que, por sí mismos, van a lograr poner fin a la situación de vulneración estructural de derechos fundamentales identificada en este escenario; sino más bien, como el acto inicial del proceso que, progresivamente, permitirá alcanzar tal resultado.

El éxito de este proceso, sin embargo, no recae únicamente en la impartición de órdenes y emplazamientos a los órganos vinculados con el estado contrario a la constitución reconocido, sino – y en mayor proporción – en el compromiso y factibilidad que tengan éstos para hacer efectivas dichas órdenes, lo cual, a su vez, no depende sólo de los entes involucrados, sino también de la capacidad del Tribunal Constitucional de esclarecer, monitorear y supervisar tal cumplimiento.

En otras palabras, el avance adecuado y efectivo hacia la superación del estado de cosas inconstitucional en relación a los derechos lingüísticos (así como los identificados en el contexto de otros derechos fundamentales), involucra un trabajo conjunto entre las instituciones emplazadas y el Tribunal Constitucional.

V. El Impacto de la Intervención del TC a través de la Declaración del ECI en el contexto de las lenguas indígenas del Perú

A casi dos años de emitida la Sentencia N° 00889, se analizará el impacto y efectos que ha tenido la declaración del ECI en el escenario en cuestión, con base en las tres medidas generales que dictó el TC en el marco de la misma, para permitir la posterior identificación de las posibles debilidades en cuanto a las declaraciones de estado de cosas inconstitucional.

- **Del Mapa Etnolingüístico del Perú:**

Esta medida fue efectivizada conforme lo prescrito por el Tribunal. En efecto, el Ministerio de Educación, en cooperación con el Ministerio de Cultura, el INEI y los Gobiernos Regionales y Locales elaboraron el Mapa Etnolingüístico del Perú, el cual fue aprobado mediante Decreto Supremo N° 011-2018-MINEDU de fecha 14 de noviembre del 2018, es decir, a 7 meses de publicada la sentencia, pudiendo considerarse dentro del plazo otorgado por el Tribunal Constitucional para el cumplimiento de esta recomendación.

Sin embargo, al respecto, cabe resaltar que, de una revisión del Decreto Supremo que oficializa la publicación del Mapa, se tiene que el mismo no se hace referencia alguna al Estado de Cosas Inconstitucional ni a la sentencia en el marco de la cual éste fue declarado, haciendo alusión únicamente al texto constitucional y legal, a pesar de que es innegable que la elaboración de dicho mapa ha sido totalmente atribuible al estado de cosas inconstitucional declarado y a la intervención del tribunal constitucional, toda vez que es desde el año 2011 que nuestra Ley de Lenguas contempla la realización del Mapa y sin embargo tal precepto no se ha materializado sino hasta seis meses después de emitida la sentencia. La mención del estado de cosas inconstitucional declarado por el Tribunal Constitucional en este proceso y su relación directa con el gran logro que la elaboración del Mapa Etnolingüístico del Perú supone para los derechos lingüísticos de los peruanos, considero, podría haberse revelado como un factor importante que le hubiera otorgado al TC, tanto como órgano constitucional, jurisdiccional y político en sí mismo, como frente al resto de órganos y poderes estatales, mayor legitimidad y autoridad al momento de emplazar a otros entes públicos que se vieran involucrados en una vulneración sistemática de derechos fundamentales, facilitando, a su vez, el posterior monitoreo o supervisión de las medidas dictadas.

Asimismo, es menester resaltar que la precisión del contenido de la medida dictaminada - Elaboración del Mapa Etnolingüístico del Perú - y la clara

individualización de los entes estatales hacia los cuales está dirigida - Ministerio de Educación, Ministerio de Cultura, INEI - fueron factores clave en la efectiva materialización de la orden emitida.

- **Del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas a la provincia de Carhuaz – Áncash**

Se puede observar que, en el marco de la sentencia materia de análisis, se otorgó el plazo de dos años para que “todas las entidades públicas y privadas que prestan servicios al público oficialicen el uso de la lengua quechua”.

Dado que la sentencia fue publicada en abril del 2018, hasta el momento ha transcurrido el total del plazo establecido por el Tribunal para el cumplimiento de la disposición anteriormente mencionada y, sin embargo, a la fecha, no se tiene conocimiento de ninguna medida tomada ni por la Municipalidad Distrital de Carhuaz ni por las entidades públicas de este distrito tendientes a cumplir dicho mandato.

Resulta importante indicar que, en lo referido a los informes que el Tribunal Constitucional solicitó emitir al mencionado Municipio acerca del progreso del cumplimiento de las medidas establecidas, no se ha evidenciado acatamiento de este extremo de la disposición, y tampoco existe un requerimiento ni emplazamiento por parte del Tribunal al respecto.

Sin perjuicio de ello, conviene señalar que, de una revisión genérica de las principales plataformas virtuales de las entidades públicas del distrito de Carhuaz, incluyendo la Municipalidad, se tiene que los recientes documentos públicos, tales como ordenanzas municipales, mandatos ministeriales, etc. así como las convocatorias de trabajo, perfiles requeridos en las mismas, actos públicos de relevancia y portales de información variada, están configurados en su totalidad en el idioma español.

Respecto al contenido de las recomendaciones, se debe hacer alusión a lo manifestado por el Magistrado Espinosa-Saldaña Barreda, respecto a que podrían presentarse dificultades en cuanto al cumplimiento de los mandatos

del TC debido a problemas en la formulación de los mismos, ya que *“cuando estos se hacen de manera genérica o imprecisa, o sin atender a las posibilidades reales de materialización, o de espaldas a los actores sociales y políticos involucrados, hay altas probabilidades de que lo decidido no pueda ser ejecutado en los términos previstos por la sentencia estructural o por la sentencia que declara el estado de cosas inconstitucional”* (Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia recaída en el Expediente N° 000889-2017-PA/TC, 17 de abril del 2018, Voto singular del Magistrado Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, Fundamentos 6 y 7).

De ello se desprende que las directrices que el Tribunal Constitucional establece para los órganos estatales involucrados, son genéricas e imprecisas, toda vez que la sentencia no identifica específicamente a qué entes está emplazando ni menciona qué medidas están comprendidas en dicho emplazamiento, lo cual supone un obstáculo en la materialización práctica de las órdenes y recomendaciones impartidas, en la medida que no hay organismo/s que se repunte/n como directamente vinculado/s por la sentencia y los dictámenes impartidos en ella, así como acciones concretas a realizar a corto, mediano y largo plazo para superar o subsanar el estado de cosas contrario a la Constitución identificado. La falta de identificación de los órganos involucrados en la presente sentencia, se hace evidente, por ejemplo, si tomamos en cuenta que el Tribunal Constitucional, acertadamente, utilizó como mecanismo de seguimiento del cumplimiento de las medidas dictaminadas la emisión periódica de informes, sin embargo, aplicó tal recurso solamente con respecto a la Municipalidad de Carhuaz, dejando a un lado al resto de entes emplazados.

- **Del cumplimiento de las recomendaciones efectuadas a nivel nacional**

Como se puede verificar del texto de la sentencia materia de análisis, el plazo que otorga para hacer oficiales las lenguas originarias en las distintas

zonas del territorio nacional en las cuales las mismas sean predominantes, es de cinco años a partir de la publicación del Mapa Etnolingüístico del Perú. Tomando en cuenta que dicho mapa fue publicado el noviembre del 2018, se puede concluir que el período de tiempo transcurrido desde entonces ha sido muy corto para ver cambios significativos en cuanto a la oficialización de las lenguas indígenas en el territorio nacional.

No obstante, conviene señalar que, como en el caso anterior, las directrices brindadas por el Tribunal son imprecisas en cuanto a contenido e identificación del órgano emplazado, lo cual no favorece su materialización. Asimismo, Espinosa-Saldaña Barrera señala que los problemas referidos a la ejecución y cumplimiento de estas sentencias están relacionados con la falta de mecanismos de seguimiento y supervisión de la concreción de las órdenes impartidas, “como lo sería por ejemplo una "Comisión de seguimiento y supervisión del cumplimiento de sentencias", algo que este Tribunal con acierto aprobó poner en marcha, pero que en la práctica aún se encuentra pendiente de materializar” (Voto singular del Magistrado Eloy Espinosa-Saldaña Barrera, Fundamento 5).

Se debe precisar que el cumplimiento de las directrices brindadas en el marco de la Sentencia N° 00889-2013-AA/TC, no tuvo ningún tipo de sistema de seguimiento o monitoreo, a pesar de que este recurso constituiría un factor clave para efectivizar la materialización de las disposiciones determinadas en declaración de estado de cosas inconstitucional, favoreciendo así, por lo tanto, la posibilidad de superar el escenario en el que se suscitó la vulneración de derechos fundamentales. Ello, según el Magistrado Espinosa Saldaña-Barreda, aplicado al caso específico en cuestión hubiera sido de gran utilidad para la concreción real de lo resuelto.

En efecto, recursos tales como el requerimiento de la emisión periódica de informes de avances en cuanto a las medidas tomadas por los órganos

emplazados con el objetivo de dar cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal Constitucional, así como la celebración de audiencias de control de tales avances, constituiría un sistema de supervisión constitucional que favorecería la materialización de los dictámenes emitidos en sentencia, debido a que la constante evaluación de las acciones implementadas por las instituciones involucradas, elevaría el poder coercitivo del Tribunal Constitucional y facilitaría que lo ordenado en el marco de la declaración de estado de cosas inconstitucional tome forma en la praxis.

- **Del Desarrollo Teórico de los Derechos Lingüísticos**

Los derechos culturales en general y, en particular, el derecho a usar la propia lengua, tienen, en comparación con los derechos económicos y sociales, una notable escasez de elaboración teórica respecto a su contenido, lo cual se ve reflejado en la relegación de la que fueron objeto en nuestro país, tanto a nivel legal como práctico. Ello se ve reflejado en el letargo que el propio Tribunal Constitucional, en la sentencia materia de análisis, reconoció al Estado peruano respecto al cumplimiento e implementación de los derechos de las minorías lingüísticas en lo concerniente a su lengua materna en nuestro país.

Al respecto es importante señalar que, si bien es cierto, el Tribunal Constitucional en el marco del caso de estudio estableció precisiones trascendentales respecto a los derechos lingüísticos y la protección constitucional a la diversidad lingüística en el Perú, el objetivo de tal sentencia y de las medidas dictaminadas en mérito a la misma, el cual es poner fin a la situación de vulneración de los artículos constitucionales que reconocen los derechos fundamentales relacionados con la lengua materna, no se cumple cabalmente debido a que no se cuenta con teorización específica que permita implementar políticas y medidas que lleven, de manera práctica y efectiva, lo prescrito en la Constitución, la ley y la Sentencia declaratoria de ECI, a su materialización en términos reales.

Con dicha teorización, nos referimos a las condiciones, elementos, características y presupuestos que los estados deben tener en cuenta al momento de aplicar y cumplir las obligaciones relacionadas con la protección de algún derecho fundamental en particular.

Las mismas fueron desarrolladas por el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales para determinados derechos reconocidos en el Pacto, tales como los derechos a la educación, a los alimentos, a la salud, al agua, al trabajo, a la participación en la vida cultural, etc. (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Observaciones N° 11, 12, 13, 14, 15, 17, 18, 19, 21 y 22) y, si bien es cierto, no existe desarrollo de tales aspectos aplicados a los derechos lingüísticos (de ahí que se afirme que existe escasa elaboración teórica de los mismos), el TC debió haber tomado en cuenta los mencionados elementos (disponibilidad, accesibilidad, adaptabilidad y calidad) adecuarlos y aplicarlos al caso de los derechos lingüísticos en nuestro país, para elaborar el plan de impartición de medidas y órdenes tendentes a garantizar el cumplimiento y materialización de los mismos, con el objetivo de erradicar el estado de cosas contrario a la Constitución identificado en dicho escenario y aportar mayor precisión, claridad y efectividad en las directrices brindadas por el supremo intérprete, dado que las mismas hubieran contemplado los elementos que los estados tienen en cuenta al momento de encaminar e implementar el cumplimiento práctico de otros derechos fundamentales con mayor desarrollo teórico.

CONCLUSIONES

Primera: Los derechos lingüísticos son reconocidos como derechos fundamentales bidimensionales, en tanto poseen un carácter colectivo y un carácter individual y se pueden compendiar en el derecho que tiene una persona y/o grupo humano de usar su propia lengua y poder, a partir de ella, desenvolverse en todo ámbito social; asimismo están directamente vinculados con la dignidad humana, la no discriminación y el libre acceso al resto de derechos humanos, por lo que su ocasional vulneración sistemática se traduce en desigualdad estructural por motivo de idioma.

Segunda: En el Perú existe discriminación estructural por motivo de idioma, la cual tiene origen en factores históricos y demográficos cuyas consecuencias se hacen palpables en la actual realidad socioeconómica de las minorías lingüísticas y en el panorama de minusvaloración de las lenguas indígenas y sus hablantes, materializado, desde el ámbito social, en las dinámicas de desigualdad y conflicto cultural existentes entre la población urbana y la población indígena, caracterizadas por el estigma de pobreza e inferioridad que recae sobre ésta última; y, desde el ámbito jurídico y estatal, en el letargo advertido por parte del Estado Peruano en la institucionalización de las lenguas indígenas predominantes, y la configuración de los servicios públicos y las relaciones población-estado, casi totalmente, en español.

Tercera: La Constitución de 1993, protege y reconoce las lenguas indígenas tomando en cuenta la doble dimensión de los derechos lingüísticos, en la medida que confiere a todo peruano el derecho de comunicarse en su propia lengua con el Estado, sea directamente o a través de un intérprete (dimensión individual) y, asimismo, contempla la obligación de otorgar a las lenguas originarias el estatus de oficiales al mismo grado que el idioma español en las zonas del territorio nacional donde las mismas sean predominantes (dimensión colectiva).

Cuarta: La protección constitucional que el Estado Peruano brinda a la diversidad lingüística no es efectiva, por cuanto se advierte evidente letargo y negligencia con respecto a su implementación, ello considerando que tardó más de veinte años en promulgar la ley que regula las medidas y condiciones de la aplicación de la

disposición constitucional referente a la dimensión colectiva de los derechos lingüísticos, la Ley 29735 o Ley de Lenguas y que, incluso una vez promulgada ésta, los avances en cuanto a la efectivización de los derechos lingüísticos en el Perú fueron ínfimos.

Quinta: El Estado de Cosas Inconstitucional es una técnica introducida por el Tribunal Constitucional a nivel jurisprudencial, que tiene el objetivo de poner fin a una violación masiva y estructural de derechos fundamentales a través de diversos mecanismos y cuya – aún cuestionable – efectividad, se encuentra en proceso de optimización; sin embargo, tales características revelan a esta figura como un instrumento útil para poner fin a escenarios de vulneraciones masivas de derechos fundamentales, toda vez que fue sólo a partir de su aplicación en el contexto de los derechos lingüísticos en el Perú que el Estado Peruano dio los primeros pasos hacia una efectiva vigencia de la protección constitucional a la diversidad lingüística.

Sexta: Las fallas de la declaración del estado de cosas inconstitucional en el escenario de los derechos lingüísticos constitucionalmente amparados, radican principalmente, en que las exhortaciones y medidas emitidas son imprecisas y genéricas, en cuanto a su contenido y a la identificación del órgano emplazado. Por otro lado, no se ha implementado un sistema de control y seguimiento del cumplimiento de sentencias, lo cual conlleva a que no exista un verdadero poder coercitivo por parte del Tribunal Constitucional sobre las entidades involucradas. Asimismo, al existir una notable escasez de desarrollo teórico de los derechos lingüísticos, no se han establecido los elementos a tener en cuenta para encaminar su materialización y efectivización práctica, lo cual obstaculiza el esclarecimiento y precisión de las medidas que el Tribunal Constitucional dictaminó en el marco de la sentencia materia de análisis, al no estar determinados qué aspectos son los que deben abarcar dichas directrices.

RECOMENDACIONES:

Dado que la presente investigación se desarrolló en torno al contenido de los derechos lingüísticos y la protección constitucional a las lenguas indígenas en el Perú, tomando como parámetro de estudio el estado de cosas inconstitucional declarado al respecto por el TC, es menester elaborar recomendaciones encaminadas a mejorar las debilidades identificadas en cada uno de los aspectos estudiados. Así tenemos:

1. De los Derechos Lingüísticos:

Una de las principales debilidades identificadas respecto al contenido de los derechos lingüísticos a lo largo de la investigación, es la escasa elaboración teórica de los mismos, y dado que éste tal vez sea uno de los motivos por los cuales su inclusión en los ordenamientos jurídicos es aún ambigua e inefectiva, es menester proponer una alternativa de mejora al respecto.

Por ello, es posible inferir que el establecer elementos concretos que componen dichos derechos, es un factor importante al momento de implementar y encaminar su materialización por parte de cada uno de los entes estatales encargados de ello.

En ese sentido, se pueden establecer 4 elementos en los derechos lingüísticos:

1.1 Disponibilidad: Con ello nos referimos a la existencia efectiva del ente estatal y la/s medida/s o política/s pública/s que será/n adoptada/s por el mismo con la finalidad de hacer efectiva la oficialización de una lengua indígena en particular en el distrito/provincia donde ésta sea predominante.

1.2 Accesibilidad: Los servicios, funciones e implementaciones derivadas de la institucionalización de una lengua indígena deben ser accesibles a todos, en condiciones de igualdad, dentro del respeto a las

especificidades de los diversos grupos vulnerables y al pluralismo cultural.

La accesibilidad aplicada a los derechos lingüísticos comprenderá la no discriminación por cualquier característica individual o grupal de quien o quienes estén buscando el acceso a estos derechos, la gratuidad (lo cual cobra mayor importancia si tomamos en cuenta que los pueblos indígenas presentan los índices más bajos de nivel económico), la accesibilidad física (lo que implica que los lugares en donde se puede acceder a estos servicios estén adecuadamente implementados, ubicados e identificados) y la accesibilidad de contenido e información (las personas deben poder entender y llevar a cabo de manera sencilla los trámites, procedimientos administrativos y cualquier medida en general que tenga como finalidad el acceso a los derechos lingüísticos.)

1.3 Adaptabilidad: No todo lo disponible o accesible es pertinente para quien está destinado. Por ello las medidas adoptadas en torno a la oficialización de una lengua indígena y encaminadas al cumplimiento de los derechos lingüísticos en un territorio en particular deben adecuarse a las características, necesidades, realidades y expectativas de la población específica en cuestión.

1.4 Calidad: Tiene que ver con la satisfacción del derecho que se busca cumplir. Las poblaciones de nativohablantes hacia quienes están versados los derechos lingüísticos, deben verse efectivamente beneficiados por las medidas que los órganos encargados de su cumplimiento toman al respecto. Ello implica calidad en los servicios prestados, personal competente y con conocimiento suficiente del idioma originario en cuestión, atención a las quejas y sugerencias de la población y seguimiento constante en cuanto a la identificación de casos o evidencias de ineficacia de las medidas tomadas en alguna zona o aspecto en particular.

2. Del Estado de Cosas Inconstitucional

Respecto a la declaración de Estado de Cosas Inconstitucional en el marco de la protección a las lenguas indígenas en el Perú, las observaciones realizadas a lo largo de la investigación han versado principalmente acerca de la efectividad de las medidas dictadas. Ello, aunado a la ausencia de regulación de esta técnica en la normativa nacional y la, aún cuestionada, legitimidad del TC para emitir dicho tipo de sentencias, provoca la debilidad por parte de este organismo al momento de dictaminar medidas lo suficientemente claras en cuanto a contenido y órgano emplazado y, posteriormente, controlar, monitorear y supervisar el cumplimiento de tales medidas.

Con el fin de mejorar ese aspecto, se proponen lo siguiente:

- I. Incluir en la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, de manera expresa, la facultad de emitir sentencias de vulneraciones estructurales de derechos fundamentales con extensión de efectos inter partes, así como la obligación de, posteriormente, realizar acciones para su correspondiente supervisión y monitoreo del cumplimiento de las medidas dictaminadas.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

DISPOSICIONES FINALES:

TERCERA: Sentencias estructurales con extensión de efectos inter partes: El Tribunal Constitucional tiene la facultad de declarar un estado de cosas inconstitucional en los casos en los que se registre una violación sistemática, masiva y estructural a derechos fundamentales conforme a los requisitos desarrollados a nivel jurisprudencial. En dicho marco, adquiere la potestad de emitir resoluciones contenedoras de emplazamiento y dictamen de órdenes a organismos públicos o privados que incurran en acción u omisión cuya consecuencia sea la situación contraria a la Constitución detectada, a pesar de que el ente o entes emplazados no estén directamente vinculados en el proceso en cuestión,

ello con el objetivo de que los efectos resarcitorios de la Sentencia se extiendan, además de los alcances inter partes, a toda persona o comunidad que se encuentre en similar situación vulneratoria de derechos fundamentales.

CUARTA: Supervisión y seguimiento de Sentencias:

El Tribunal Constitucional al emitir una sentencia con extensión de efectos inter partes en el marco de una declaración de estado de cosas inconstitucional adquiere la obligación y potestad de supervisar y monitorear el cumplimiento de las medidas dictaminadas a los órganos emplazados en la resolución a través de los mecanismos regulados en el Código Procesal Constitucional.

- II. Asimismo, se debe contemplar la inclusión y regulación del Estado de Cosas Inconstitucional en el Código Procesal Constitucional peruano, haciendo hincapié, sobretudo, en el sistema de monitoreo y seguimiento del cumplimiento de las medidas dictaminadas en el marco de la sentencia, dado que es éste un factor clave identificado en cuanto a las debilidades de la efectividad de la aplicación de esta técnica.

TITULO XII CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL

SEGUIMIENTO DE SENTENCIAS DE VULNERACIÓN ESTRUCTURAL DE DERECHOS FUNDAMENTALES CON EXTENSION DE EFECTOS INTER PARTES: ESTADO DE COSAS INCONSTITUCIONAL

Artículo 122: Comité de Seguimiento y Control de Sentencias

1. A partir de la fecha de su creación, el Comité ejecutará su composición, organización y cumplimiento de funciones conforme lo estipulado en su Estatuto Interno, teniendo en cuenta que corresponde priorizar el seguimiento de sentencias de vulneraciones estructurales de derechos fundamentales con extensión de efectos inter partes como aquellas en el marco de las cuales se declaró un estado de cosas inconstitucional.

2. En aquellas sentencias en mérito las cuales se haya solicitado a uno o varios organismos la emisión única o periódica de informes del progreso del cumplimiento de las medidas dictaminadas, corresponde al Comité de Seguimiento y Control de Sentencias, a través de su presidente o controladores, la supervisión de la emisión de dichos informes, así como su requerimiento, recepción y evaluación, debiendo comunicar los resultados al Tribunal Constitucional.

Artículo 123: Mecanismos de Control de Cumplimiento de Sentencias:

1. Consideraciones en el dictamen de órdenes y medidas:

En el marco de una declaración de estado de cosas inconstitucional el Tribunal Constitucional debe procurar, dentro de lo posible, desarrollar, precisar o describir de manera clara el contenido de la medida o medidas cuya orden esté emitiendo para poner fin a la situación vulneratoria estructural de derechos fundamentales en cuestión.

Asimismo, debe, en todos los casos, identificar específica y claramente al órgano u órganos emplazado/s con dicha medida, para favorecer el cumplimiento efectivo de la misma por parte de la entidad en cuestión a través de la aplicación de los mecanismos de seguimiento planteados en las literales siguientes del presente artículo.

2. Otorgamiento de un plazo de cumplimiento y emisión de informes:

El Tribunal Constitucional al emitir una orden a determinado organismo u organismos y teniendo en cuenta las implicancias, características y grado de complejidad de la medida dictaminada, otorgará a éste o éstos un plazo prudencial para su cumplimiento total o parcial.

En ambos casos, el organismo u organismos deberá emitir informes periódicos acerca los avances, acciones y gestiones realizados tendientes a cumplir con el emplazamiento realizado por el TC.

Los plazos o periodicidad de la emisión de dichos informes, serán determinados por el Tribunal Constitucional y su requerimiento,

reiteración de requerimiento, recepción y evaluación estarán a cargo del Comité de Seguimiento y Control de Sentencias.

3. *Celebración de Audiencias Públicas de Control y Seguimiento de Sentencias Declaratorias de Estado de Cosas Inconstitucional*

a) En la etapa de seguimiento y monitoreo del cumplimiento de la sentencia declaratoria de estado de cosas inconstitucional y tomando en cuenta la naturaleza y relevancia de las órdenes impartidas a través de la misma, el Tribunal Constitucional puede llevar a cabo audiencias públicas cuya finalidad será la rendición de cuentas por parte de los órganos emplazados acerca de las acciones, gestiones y resultados que, hasta el momento, se han tomado y verificado con respecto a hacer efectivo tal emplazamiento.

b) Participación en las Audiencias Públicas de Declaración de Estado de Cosas Inconstitucional

En tal audiencia pública participarán los Magistrados del TC, representantes del órgano u órganos emplazados, el presidente del Comité de Seguimiento de Sentencias y, de considerarse necesario y propicio, uno o varios representantes de la comunidad afectada con la vulneración estructural de derechos fundamentales identificada en el caso en particular.

c) El Tribunal Constitucional debe emitir un nuevo pronunciamiento judicial a través del cual realice un análisis de la información recabada en la audiencia pública y del progreso y avances en cuanto a la superación del estado de cosas inconstitucional.

De ser necesario, en el marco de dicho pronunciamiento judicial y tomando en cuenta las conclusiones y resultados extraídos de la audiencia celebrada, dictaminará nuevas medidas y recomendaciones las cuales se agregarán a la declaración de estado de cosas inconstitucional primigenia.

4. *El Rol de las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos en la etapa de seguimiento de las Sentencias Declaratorias de Estado de Cosas Inconstitucional*

- a) Tomando en cuenta que los alcances de una sentencia declaratoria de Estado de Cosas Inconstitucional extiende sus efectos inter partes a toda aquella persona o comunidad que, a lo largo del territorio nacional, se vea envuelta en la misma circunstancia vulneratoria de derechos fundamentales, el Tribunal Constitucional está facultado para incluir la intervención de la Defensoría del Pueblo, en el tenor genérico de los casos, y/u otro organismo versado en la protección de derechos humanos según sea el caso en particular, dentro de las medidas dictaminadas en la declaración de Estado de Cosas Inconstitucional, otorgándole las funciones de órgano de apoyo en cuanto a la supervisión y la vigilancia de la observancia de las recomendaciones emitidas en sentencia, punto de recepción de los reclamos por parte de la población de alguna vulneración o desacatamiento de las mismas y encargado del fomento de programas de información, educación y concientización acerca del contenido, la importancia, los alcances y/u otro aspecto de relevancia del derecho o derechos fundamentales constitucionalmente amparados cuya vulneración estructural se ha identificado, los cuales serán dirigidos tanto a la población en general como a grupos pertinentes en específico, por ejemplo, la administración pública, el poder judicial, el sector privado, el movimiento laboral, miembros del sistema educativo, etc. Adecuándose al caso en particular.
- b) De optar el Tribunal Constitucional por la aplicación de este mecanismo de control y seguimiento de sentencias, la inclusión de la intervención y apoyo de la Defensoría del Pueblo y/u otro órgano encargado de protección de derechos fundamentales, debe realizarse de manera expresa en la Sentencia declaratoria de estado de cosas inconstitucional, desarrollando también las funciones y deberes que, en el marco de la misma, se le está atribuyendo.

Para apoyar este último mecanismo de seguimiento, se propone también incluir tal atribución en la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo:

LEY ORGÁNICA DE LA DEFENSORÍA DEL PUEBLO

III. ATRIBUCIONES

Artículo 9°, inciso 8: El Defensor del Pueblo está facultado, en el ejercicio de sus funciones, para apoyar al Tribunal Constitucional en el cumplimiento y seguimiento de las sentencias de vulneración estructural a derechos fundamentales con extensión de efectos inter partes, tales como las sentencias declaratorias de estado de cosas inconstitucional, de haberse incluido su participación y apoyo expresamente en tal sentencia, para desempeñar las funciones y acciones que el Tribunal haya señalado y conforme a las facultades otorgadas por el Código Procesal Constitucional.

Recomendaciones al caso de las lenguas indígenas:

Respecto a la identificación del órgano emplazado, especificación de contenido de medidas y emisión de informes periódicos, se sugiere que, dado que en la mencionada sentencia, se emplaza no sólo a la Municipalidad de Carhuaz sino a todos los entes estatales involucrados en la vulneración de derechos fundamentales reconocida, se individualice a cada uno de éstos órganos, partiendo primero sólo en la jurisdicción de Carhuaz, para pasar posteriormente a la recomendación a nivel nacional, con la finalidad de ordenar la emisión de informes de seguimiento y progreso del cumplimiento de las recomendaciones emitidas en sentencia a todos los entes emplazados y no sólo al Municipio.

Asimismo, respecto a las audiencias públicas, las mismas, en el Caso Díaz Cáceres de Tinoco en particular, deben versar acerca de las gestiones y acciones llevadas a cabo por el Municipio de Carhuaz para institucionalizar el quechua como idioma

oficial en dicha localidad. Se sugiere también que se celebren audiencias respecto a cada departamento del Perú, para realizar un sondeo general y evaluar el progreso de la institucionalización de las lenguas indígenas por zonas, priorizando aquellas que tengan mayor presencia de lenguas indígenas predominantes, en las cuales se incluirá en la audiencia la participación de un representante de la comunidad o comunidades indígenas de ese departamento en particular.

Para finalizar, el Tribunal Constitucional debe incluir en la Sentencia la intervención de la Defensoría del Pueblo como ente de apoyo en la etapa de seguimiento del estado de cosas inconstitucional declarado en el marco de la sentencia del caso Díaz Cáceres de Tinoco, conforme a las funciones atribuidas en la propuesta anterior.



REFERENCIAS

- Abramovich, V. (2009). De las Violaciones Masivas a los Patrones Estructurales: Nuevos Enfoques y Clásicas Tensiones en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos . *SUR - Revista Internacional de Derechos Humanos*. Vol. 9, Núm. 11.
- Alegre, M., & Gargarella, R. (2007). *El Derecho a la Igualdad - Aportes para un Constitucionalismo Igualitario* . Buenos Aires : Lexis Nexis Argentina S.A. y Asociación Civil por la Igualdad y la Justicia .
- Cascajo, J. (1988). *La Tutela Constitucional de los Derechos Sociales* . Madrid, España : Cuadernos y Debates N° 5 - Centro de Estudios Constitucionales .
- Cerrón Palomino, R. (2010). El Contacto Inicial Quechua-Castellano, la Conquista del Perú con dos (Ministerio de Cultura del Perú , 2018)palabras . *Lexis Vol. XXXIV (2) - Pontificia Universidad Católica del Perú* , 369-381.
- Ciapuscio, G., & Kornfield, L. (s.f.). *Aportes para Educar*. Obtenido de Ministerio de Educación de Argentina : http://www.aportes.educ.ar/sitios/aportes/recurso/index?rec_id=107303&nucleo=lengua_nucleo_recorrido
- Cisternas Irrázabal, C. (2015, Junio). Status Jurídico-Constitucional de las Lenguas Indígenas de América Latina . *Diálogos Latinoamericanos N° 24* .
- Comité de Derechos Económicos, S. y. (1989-2005). *Observaciones Generales* .
- Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos (CMDL). (1996). *Declaración Universal de Derechos Lingüísticos* . Barcelona, España .
- Constitución para la República del Perú . (1979). *Artículo 83*. Lima, Perú.
- Constitución Política del Perú . (1993). Lima, Perú.
- Corte Constitucional de Colombia . (02 de febrero del 2000). *Sentencia SU-090/00*.
- Corte Constitucional de Colombia . (22 de enero del 2004). *Sentencia T-025/2004*.

Corte Constitucional de Colombia . (6 de noviembre de 1997). *Sentencia SU-559/1997*.

Corte Interamericana de Derechos Humanos . (01 de Febrero de 2006). *Caso López Álvarez vs. Honduras*.

Decreto Supremo N° 004-2016-MC. Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de la Ley N° 29735, L. q. (2016). Lima, Perú .

DECRETO SUPREMO N° 005-2017-MC. "Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad". (2017). Lima, Perú.

Degregori, C. I. (1995). El Estudio del Otro, Cambios en los Análisis sobre Etnicidad en el Perú. En I. d. Peruanos, *Perú, 1964-1994 - Economía, Sociedad y Política* (págs. 292-295). Lima, Perú .

Díaz Couder, E. (1998). Diversidad Cultural y Educación de Iberoamérica. En I. C. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, *Revista Iberoamericana de Educación, N° 17*. México .

Espinoza Soriano, W. (2005, 13 de junio). Las Lenguas del Altiplano Peruano-Bolivia del Siglo XVI. *Investigaciones Sociales, Vól 9, Núm. 14*, 121 - 153.

Ethnologue . (s.f.). *Resumen Informativo sobre Perú*. Obtenido de <https://www.ethnologue.com/country/PE>

Eto Cruz, G. (2015, febrero). *Las Sentencias Básicas del Tribunal Constitucional Peruano* . Lima, Perú : Gaceta Jurídica .

Falla Ly, M., & Zapata Tello , S. (2014). Estado de cosas inconstitucional en el Perú : análisis jurisprudencial y derecho comparado. *IUS Revista de investigación de la Facultad de Derecho (7) - Universidad Santo Toribio de Mogrovejo* , 220-233.

Fuentes, E., Suárez, B., & Rincón, A. (2012). Facticidad y Constitución: La Doctrina del Estado de Cosas Inconstitucional en América Latina. *Athenas Vol. 1, N° 2*, 49-75.

- García Pelayo, M. (1981). El Status del Tribunal Constitucional . *Revista Española de Derecho Constitucional*, Vol. 1, Núm. 1, 11-34.
- García Toma, V. (2015). *Constitución, Justicia y Derechos Fundamentales* . Lima, Perú : Lex & Iuris .
- Grupo de Friburgo. (2007, 07 de mayo). *Declaración de Friburgo: Los Derechos Culturales*. Friburgo, Alemania .
- Gugenberger, E. (1995). Conflicto Lingüístico, el caso de los quechuahablantes en el sur del Perú . En K. Zimmermann, *Lenguas en Contacto en Hispanoamérica: Nuevos Enfoques* (págs. 183-201). España .
- Gugenberger, E. (1997). Incomunicación y Discriminación Lingüística en el Contexto Intercultural. En C. Bierbach, & K. Zimmerman, *Lenguaje y Comunicación Intercultural en el Mundo Hispánico* (págs. 131 - 146). España: Iberoamericana: Vervuet .
- Gutiérrez Silva, R. (2015). Los remedios estructurales dialógicos en el contexto de una justicia constitucional minimalista . *Sapere - Revista Virtual, Universidad San Martín de Porres*.
- Guzmán, I. (21 de Febrero de 2017). El Derecho a la Lengua Materna. *Diario Correo*, págs. <https://diariocorreo.pe/cultura/el-derecho-a-la-lengua-materna-732602/>.
- Hornberger, N. (1995). Escrituralidad, Preservación de la Lengua y Derechos Humanos Lingüísticos. *Alteridades* , 68.
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos . (2003). *Campaña Educativa sobre Derechos Humanos y Derechos Indígenas* . San José de Costa Rica .
- Instituto Nacional de las Mujeres. (21 de Febrero de 2019). *Gobierno de México*. Obtenido de Disponible en: <https://www.gob.mx/inmujeres/acciones-y-programas/dia-internacional-de-la-lengua-materna-191546>

- Iszák Ndiaye, R. (2017, Marzo). *Derechos Lingüísticos de las Minorías Lingüísticas - Una Guía Práctica para su Aplicación*. Ginebra: Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos.
- Landa Arroyo, C. (2009). Autonomía Procesal del Tribunal Constitucional: La Experiencia del Perú. *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano Año XV, Montevideo*, 277-310.
- Ledesma, M. (02 de Diciembre de 2018). *Multiculturalismo e Integración en la Justicia Constitucional*. Obtenido de Pólemos : <https://polemos.pe/multiculturalismo-e-integracion-la-justicia-constitucional/>
- Ley 29735, Ley que Regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento y Difusión de las Lenguas Originarias del Perú. (2011). Perú.
- Martin Martin, J. M. (2000). *La Lengua Materna en el Aprendizaje de una Segunda Lengua*. Sevilla, España: Universidad de Sevilla.
- Ministerio de Cultura del Perú (2018). *Primera Encuesta Nacional de Percepciones y Actitudes sobre Diversidad Cultural y Discriminación Étnico Racial*. Perú.
- Ministerio de Educación del Perú. (2013). *Documento Nacional de Lenguas Originarias del Perú*. Lima, Perú .
- Ministerio de Educación del Perú. (2018). *Mapa Etnolingüístico del Perú, Lenguas de los Pueblos Indígenas u Originarios del Perú*. Obtenido de <http://www.minedu.gob.pe/campanias/lenguas-originarias-del-peru.php>
- Montesinos Alvarez, Y. W. (2012). *Diseño de Políticas Públicas sobre Acceso a la Información Pública para Minorías Lingüísticas: Aportes desde el Derecho*. Lima : Pontificia Universidad Católica del Perú .
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2003). *Texto de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial* .
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). (2003, 12 de marzo). *Vitalidad y Peligro de Desaparición de las*

Lenguas. Documento adoptado por la Reunión Internacional de Expertos sobre el Programa de la UNESCO "Salvaguardia de las Lenguas en Peligro". París.

Organización Internacional del Trabajo . (1989, 27 de junio). *Convenio N° 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales* . Ginebra .

Organización Internacional para las Migraciones (OIM) . (s.f.). *Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas. Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) Sentencia T-025.* . Obtenido de <https://repository.oim.org.co/bitstream/handle/20.500.11788/975/Cap>

Pelletier Quiñones, P. (2014). La Discriminación Estructural en la Evolución Jurisprudencial en la Corte Interamericana de Derechos Humanos . *Revista IIDH - Instituto Interamericano de Derechos Humanos - Vol. 60* , 205- 215.

Plazas Vega, M. (2008). El Poder de la Corte Constitucional en Colombia y el llamado "Estado de Cosas Inconstitucional". Elementos de Juicio. *Revista de Temas Constitucionales, N° 10, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM* , 223-270.

Ramírez Huaroto, B. M. (2013). *El Estado de Cosas Inconstitucional y sus Posibilidades como Herramienta para el Litigio Estratégico del Derecho Público* . Lima, Perú : Pontificia Universidad Católica del Perú .

Rolla, G. (2001). El papel de la Justicia Constitucional en el Marco del Constitucionalismo Contemporáneo . *Derecho PUCP (54)*, 63-83.

Symonides, J. (1998). Derechos Culturales: Una Categoría Descuidada de Derechos Humanos. Red Internacional de Estudios Interculturales, *Pontificia Universidad Católica del Perú*. Obtenido de: <https://red.pucp.edu.pe/ridei/libros/derechos-culturales-una-categoria-descuidada-de-derechos-humanos/>

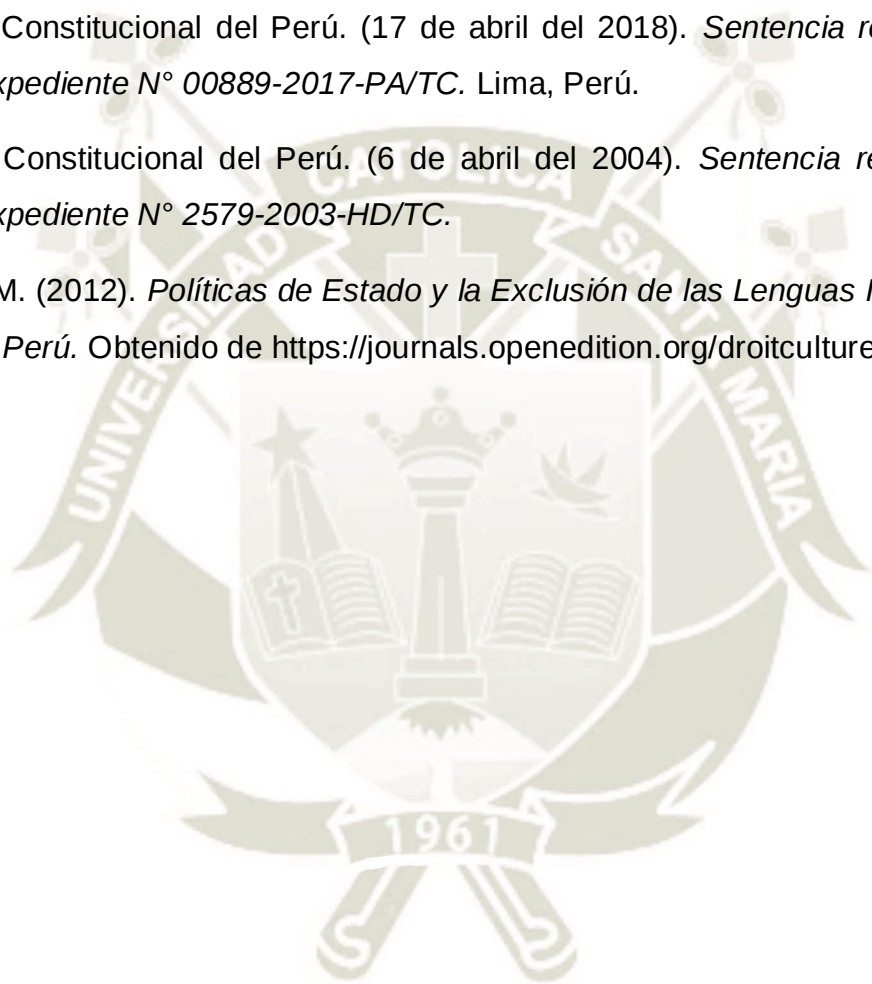
Tavera Peña, E. (2006). Cómo cambian las lenguas y cómo reaccionamos los hablantes frente a ello . En P. Córdova, *Reflexiones sobre la Diversidad Lingüística, Social y Cultural del Perú* (págs. 41-57). Lima, Perú .

Tribunal Constitucional del Perú . (16 de abril del 2014). *Sentencia recaída en el Exp. N° 2437-2013-PA/TC*. Lima, Perú .

Tribunal Constitucional del Perú. (17 de abril del 2018). *Sentencia recaída en el Expediente N° 00889-2017-PA/TC*. Lima, Perú.

Tribunal Constitucional del Perú. (6 de abril del 2004). *Sentencia recaída en el Expediente N° 2579-2003-HD/TC*.

Yataco, M. (2012). *Políticas de Estado y la Exclusión de las Lenguas Indígenas en el Perú*. Obtenido de <https://journals.openedition.org/droitcultures/2946>



ANEXO: PROYECTO DE TESIS

Presentado por: Ligia Carolina Hilacondo Mejía

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA:

El Perú es y ha sido desde mucho antes de constituirse como república independiente, un país caracterizado por la diversidad de territorio, población, etnia y, por lo tanto, cultura. Consiguientemente y teniendo en cuenta que la manifestación cultural por excelencia es la lengua, es innegable la presencia, en nuestro país, de una variada e histórica riqueza lingüística que incluye toda una gama de idiomas que han estado presentes a lo largo de los años en distintas zonas del territorio nacional, como vestigio de las características geográficas, antropológicas y sociológicas de la población y territorio en el cual surgieron.

De acuerdo a los datos extraídos del Mapa Etnolingüístico del Perú y el Documento Nacional de Lenguas Originarias, gran parte de ellos se han perdido por completo o están al borde de la extinción y aquellos que se mantienen vigentes hasta la actualidad entre las poblaciones indígenas que los conservan como su lengua materna, lo han logrado, precisamente, gracias a estas comunidades que se han encargado de su conservación y propagación a nivel interno, por lo general, con métodos básicos tales como la transmisión oral de las mismas, al no contar con el respaldo y atención que los gobiernos locales y regionales, el Ministerio de Educación, el Ministerio de Cultura y demás entes estatales que brinden servicios públicos a poblaciones mayoritariamente nativohablantes, por ley, deben brindar a la protección de la diversidad lingüística, condición que coloca a las minorías

lingüísticas peruanas en una situación de desigualdad y discriminación por cuanto el uso de la propia lengua es indispensable para el acceso y ejercicio de muchos otros derechos fundamentales y, por consiguiente, el incremento de las posibilidades de desarrollo, suponiendo ello una brecha cada vez más profunda entre nuestros pueblos nativos, las instituciones estatales y el resto de la población peruana.

En función a ello, nuestra Constitución desde 1993 reconoce en varios de sus artículos, la protección a la diversidad lingüística como un derecho fundamental relacionado con el derecho a la igualdad ante la ley y que implica un accionar por parte del Estado Peruano para hacer efectiva su vigencia, sin embargo, en el panorama real de las lenguas indígenas y sus hablantes en el país, existen notables evidencias de inobservancia y vulneración de los derechos lingüísticos constitucionalmente amparados, y deficiencia en cuanto a la materialización de los mismos, ello a pesar de que el Tribunal Constitucional, recientemente, intervino a través de la Sentencia del caso Díaz Cáceres de Tinoco y declaró un estado de cosas inconstitucional en el marco de este escenario.

En ese sentido, dado que fue sólo a partir de la adopción de dicha medida por parte del Alto Tribunal en el mencionado contexto, que el Perú dio el primer paso hacia la implementación y observancia de la protección constitucional a los derechos lingüísticos (lo cual se materializó en la publicación del Mapa Etnolingüístico del Perú a fines del 2018), es posible inferir que el impacto de tal intervención del TC resulta sumamente útil y determinante en cuanto a la protección de los derechos lingüísticos y la erradicación de la discriminación estructural por motivo de idioma

en nuestro país. Sin embargo, se revela necesario analizar la efectividad de la misma, para un posterior planteamiento de posibilidad de optimización de sus efectos, por cuanto existen deficiencias en ciertos aspectos de su aplicación, si tomamos en cuenta que, a excepción de la anteriormente mencionada publicación del Mapa Etnolingüístico, las directrices y órdenes dictaminadas por el Supremo Intérprete de la Constitución en el marco del caso materia de análisis no han sido cumplidas hasta la actualidad.

Arequipa, mayo 2019



PLANTEAMIENTO TEÓRICO

I. PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Enunciado del Problema:

“El Reconocimiento y Protección Constitucional a la Diversidad Lingüística – Análisis de la Efectividad del Estado de Cosas Inconstitucional aplicado al caso de las lenguas indígenas y sus hablantes en el Perú, 2019”

1.2. Descripción del Problema:

1.2.1 Campo: Ciencias Jurídicas

1.2.2 Área: Derechos Fundamentales – Derecho Constitucional – Derecho Social y Cultural – Tribunal Constitucional

1.2.3 Línea: Derechos Lingüísticos

1.3 Interrogantes Básicas de la Investigación

- a) *A la luz de la Constitución Política del Perú, ¿de qué manera está reconocida y protegida la diversidad lingüística en nuestro país y qué tan efectiva viene siendo esta protección?*
- b) *¿Existe en el Perú discriminación y desigualdad estructural debido a una ausencia de efectiva vigencia de los derechos lingüísticos reconocidos por la Constitución?*

- c) *¿Puede el Tribunal Constitucional contribuir al fortalecimiento de los derechos colectivos y la elaboración de políticas públicas en aras de erradicar una vulneración sistemática de derechos fundamentales?*
- d) *¿Qué tan efectiva ha sido la intervención activa por parte del TC a través de la sentencia del caso Díaz Cáceres de Tinoco y la declaración del estado de cosas inconstitucional para materializar la protección y reconocimiento constitucional a las lenguas indígenas?*
- e) *¿Qué deficiencias tiene y cómo se podría mejorar esta intervención y, por consiguiente, la situación de los derechos lingüísticos como derechos humanos en el Perú erradicando de esta manera la discriminación estructural por motivo de idioma?*

1.4 Justificación del Problema

Relevancia Académica y Jurídica:

Las culturas nativas de todas partes del mundo son, hoy en día, foco de atención y estudio en el ámbito sociológico, antropológico, y jurídico, al encontrarnos, a nivel global, en un contexto marcado por conflictos sociales y ambientales, por lo general provocados e influenciados por factores económicos y político, motivos por los cuales, la defensa de los derechos fundamentales de las poblaciones culturalmente minoritarias cobra especial importancia.

Una vez introducidos en dicho campo, específicamente los derechos culturales y lingüísticos son un punto sensible al no ser directamente relacionados con la protección de la vida, integridad moral, psíquica y física y demás garantías calificadas como fundamentales y, sin embargo,

representar un pilar indispensable para que los estados puedan brindar una adecuada y, sobretodo, efectiva tutela de éstas a toda la población(1), sin excluir sus minorías, las cuales, en nuestro país, serían las comunidades hablantes de una lengua distinta al español.

A partir de tales planteamientos, es necesario determinar cómo está configurada la protección y reconocimiento a la diversidad lingüística como derecho cultural fundamental a la luz de las disposiciones que el texto de nuestra Carta Magna le confiere, y la efectividad del Estado Peruano en cuanto a su cumplimiento, a partir de la intervención del Tribunal Constitucional como el órgano supremo encargado de la interpretación y control de la constitucionalidad en la materialización de las mismas, tomando como parámetro de estudio una de las sentencias más emblemáticas emitidas por el alto tribunal en materia de derechos lingüísticos, el caso Díaz Cáceres de Tinoco, y las implicancias de la declaración del estado de cosas inconstitucional respecto a las lenguas indígenas y sus hablantes en el Perú, así como las debilidades que se advierten en cuanto a la aplicación y efectividad de dicha técnica.

De esa manera, contribuir a la creación de una cultura de inclusión de las lenguas originarias en el contexto social y jurídico peruano, lo cual incidiría positivamente en el empoderamiento y reivindicación de las poblaciones peruanas culturalmente minoritarias y en la erradicación de la discriminación estructural por motivo de idioma en el Perú, constituyendo un aporte significativo a los estudios de los derechos constitucionales, culturales y lingüísticos.

Innovación:

El estado de cosas inconstitucional es un mecanismo encaminado a superar escenarios de vulneraciones estructurales de derechos fundamentales que ha sido adoptado y desarrollado por nuestro Tribunal Constitucional de manera relativamente reciente, motivo por el cual existe un desarrollo de la figura aún escaso. Aunado a ello, la aplicación de esta técnica específicamente en el contexto de los derechos lingüísticos constitucionalmente amparados y la situación de discriminación estructural de las poblaciones nativohablantes peruanas data del año 2018, por lo cual dicha sentencia, la evaluación de su efectividad y las implicancias e importancia de la misma, no han sido aún objeto de investigación exhaustiva.

2. MARCO TEÓRICO**2.1 Conceptos Básicos**

Para facilitar la realización y comprensión de la siguiente investigación, se deben tener en cuenta los siguientes conceptos básicos:

- ❖ **Derechos Fundamentales:** En líneas generales, se entiende como Derechos Fundamentales al conjunto de derechos y libertades jurídicas institucionalmente reconocidas y amparadas por el derecho positivo.⁽²⁾ Sin embargo, existe una connotación distinta acerca de la esencia de los derechos fundamentales, la cual es precisamente la razón de su particular importancia en el estudio de las ciencias jurídicas, y es aquella que los

identifica como los derechos que están adscritos universalmente a todos en cuanto personas, o en cuanto ciudadanos o personas con capacidad de obrar, y que son por tanto indisponibles e inalienables.(3) Dicho en otras palabras, estos derechos hacen referencia a aquellos de los cuales el hombre es titular por el mero hecho de ser hombre y participar en la naturaleza humana, anterior e independientemente de las normas positivas.(4)

- ❖ **Pueblos Indígenas:** Según el criterio de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, no existe una definición estricta del concepto de “Pueblos originarios o indígenas”, ya que surgiría el riesgo de que ésta resulte demasiado amplia o demasiado restrictiva, tomando en cuenta la enorme diversidad de poblaciones indígenas de América y del mundo.(5) Sin embargo, según la postura prevaleciente, dicha definición no sería necesaria para efectos de proteger los derechos humanos de estas poblaciones.(6) Puntualizado esto, es preciso señalar que, pese a no contar con una definición concreta, el derecho internacional sí proporciona una serie de criterios bajo los cuales se puede considerar o no que un grupo humano se configura como indígena, los cuales están recogidos en el primer artículo del Convenio 169 de la OIT, en sus incisos 1 y 2, y especificados con mayor claridad de la siguiente manera: existen criterios objetivos, los cuales están constituidos por (i) la continuidad histórica, haciendo referencia a que los pueblos indígenas son aquellos que descienden de grupos anteriores a la conquista o colonización, (ii) la conexión territorial, entiéndase que sus antepasados habitaban el país o región en cuestión, y (iii) sus condiciones sociales, políticas y culturales los distinguen de otros sectores poblacionales

del país, ya que están regidos en todo o en parte por sus propias costumbres, instituciones, tradiciones y, en algunos casos, legislaciones. Además de estos puntos, existe el factor subjetivo, el cual radica en la autoidentificación colectiva de un pueblo en particular como indígena. (7)

Respecto a este tema, la normativa peruana diferenció a sus pueblos indígenas entre aquellos ubicados en la zona andina, los cuales son denominados “comunidades campesinas” y aquellos ubicados en la zona amazónica, denominados “comunidades nativas” y pueden ser definidos como instituciones históricas que se componen de grupos de personas que actúan como sujetos colectivos (con un interés colectivo o comunal) cuyo origen se encuentra en los pueblos originarios o pueblos “indígenas” que poblaron por primera vez el territorio peruano.(8) Como podemos advertir, es una definición que coincide con los criterios establecidos por la OIT para catalogar a un pueblo como indígena.

- ❖ **Lenguas Originarias:** Según la Base de Datos de los Pueblos Indígenas u Originarios, en el Estado Peruano, una lengua es considerada “indígena” u “originaria” cuando su origen histórico se remonta hasta antes de la conquista española, vale decir, anterior a la difusión del idioma español y aún se preserva y emplea en el territorio nacional.(9) La UNESCO, al momento de delimitar lo que se entiende por “patrimonio cultural inmaterial” proporcionó un alcance respecto al concepto y naturaleza de la lengua originaria, describiéndola como vehículo del patrimonio cultural.(10) Esto se sustenta en el hecho de que una lengua indígena representa la expresión de la

identidad colectiva del pueblo al que pertenece, así como una manera distinta de entender, percibir y describir la realidad.(11)

- ❖ **Derechos Lingüísticos:** A grandes rasgos, los derechos humanos en materia lingüística, derechos humanos lingüísticos o simplemente “Derechos Lingüísticos” son un conjunto de derechos que abarcan garantías tanto individuales como colectivas y que se resumen en la libertad que tienen todas las personas de usar su lengua materna en todos los espacios sociales. De esta premisa principal, se desprenden otros derechos afines tales como el derecho a los actos legales, judiciales y administrativos, a la educación, acceso a la salud y medios de comunicación en una lengua que haya sido elegida y comprendida por el sector poblacional específico en cuestión. Ello se puede traducir en que toda persona tiene la capacidad de desarrollar su vida personal, social, educativa, política y profesional en su propia lengua; recibir atención de los organismos públicos y pertenecer a una comunidad lingüística reconocida y respetada.(12) Estos derechos surgen para garantizar el pleno respeto la diversidad lingüística y, asimismo, el pleno respeto a los derechos humanos de todas las personas, partiendo desde el punto que la lengua es vehículo y puerta de los otros derechos. De tal manera que el principio fundamental del génesis, naturaleza y desarrollo de los derechos lingüísticos es el de la igualdad de todos los pueblos y todas las lenguas, por lo que las características particulares de los mismos no significan ningún tipo de discriminación o aplicación diferenciada de estos derechos.(13)

- ❖ **Diversidad Lingüística:** Básicamente, se entiende por diversidad lingüística la coexistencia de una variedad o multiplicidad de lenguas en un determinado espacio geográfico. Partiendo de este punto, la diversidad lingüística implica, por consiguiente, la convivencia de conjuntos de grupos humanos que hablan idiomas distintos y que comparten la misma región o espacio territorial.
- ❖ **Estado de Cosas Inconstitucional:** La declaración del estado de cosas inconstitucional es una figura que tiene como objetivo cesar con la violación masiva de derechos fundamentales de diversas personas producto de las fallas estructurales de entidades estatales, a través de las siguientes acciones: i) ordenando a tales instituciones la implementación de medidas y reformas necesarias para solucionar dicho estado, y ii) la expansión de los efectos de la sentencia a personas afectadas por dicho estado de cosas inconstitucional pero no partes del proceso.(16)
- ❖ **Inclusión social:** La Unión Europea (UE), reconoció a la inclusión social como un "proceso que asegura que aquellos en riesgo de pobreza y exclusión social, tengan las oportunidades y recursos necesarios para participar completamente en la vida económica, social y cultural disfrutando un nivel de vida y bienestar que se considere normal en la sociedad en la que ellos viven". Es menester resaltar que la inclusión social es un concepto estrechamente ligado a la equidad. El Banco Mundial, en el año 2014, la definió como el proceso de empoderamiento de personas y grupos para que participen en la sociedad y aprovechen sus oportunidades. Da voz a las personas en las decisiones que influyen en su vida a fin de que puedan gozar

de igual acceso a los mercados, los servicios y los espacios políticos, sociales y físicos”.(18)

2.2 Codificación de Temas y Subtemas

Tomando en cuenta las interrogantes, objetivos e hipótesis planteados, la investigación se encontrará dividida en tres capítulos.

Para una adecuada introducción en el tema objeto de estudio, es indispensable describir, de manera previa, la naturaleza y contenido de los derechos lingüísticos como derechos humanos, así como una contextualización de la situación de las lenguas indígenas y sus hablantes en nuestro país, para determinar si, efectivamente, existe discriminación por motivo de idioma en el Perú.

Bajo este criterio, se configura el Capítulo I:

Capítulo I: Los Derechos Lingüísticos y la Diversidad Lingüística del Perú

- Los Derechos Lingüísticos como Derechos Humanos
- Relación de los Derechos Lingüísticos y la Desigualdad Estructural
- Diversidad y Minorías Lingüísticas en el Perú

Posterior a ello, se analizarán los alcances y la efectividad de la protección a las lenguas indígenas a la luz de la Constitución Política peruana y la Ley de Lenguas del Perú, para determinar si la mencionada salvaguardia constitucional es suficiente y eficaz o, por el contrario, se necesita mayor intervención activa en cuanto a su cumplimiento por parte del Tribunal Constitucional:

Capítulo II: La Protección Constitucional a la Diversidad Lingüística y la Intervención del TC a través de la declaración del Estado de Cosas Inconstitucional

- Las Lenguas Indígenas a la luz de la Constitución Política del Perú
- Intervención del TC para efectivizar disposiciones constitucionales
- La Declaración del Estado de Cosas Inconstitucional

Capítulo III: La efectividad de la protección constitucional a los derechos lingüísticos y el impacto de la intervención del TC: Análisis del Caso Díaz Cáceres de Tinoco.

- Hechos del caso
- Elaboración Teórica de los derechos lingüísticos por parte del TC
- Análisis del impacto del Estado de Cosas Inconstitucional aplicado al caso de las lenguas indígenas en el Perú
- Observaciones

Aportes

Conclusiones

3. ANTECEDENTES INVESTIGATIVOS:

De manera previa a la realización del presente proyecto, se buscó antecedentes investigativos vinculados al tema propuesto, tanto en las bibliotecas de Universidades Locales, como en el Registro Nacional de Trabajos de

Investigación (RENATI), no habiendo encontrando registros que coincidan con el problema planteado.

4. OBJETIVOS

Objetivo General:

Determinar si la protección que, desde la jurisdicción constitucional, el Estado Peruano brinda a las lenguas indígenas es suficiente y efectiva para garantizar el cumplimiento de los derechos relacionados con las mismas y erradicar la desigualdad y discriminación por motivo de idioma en nuestro país.

Objetivos Específicos:

- ❖ Determinar el contenido de los derechos lingüísticos como derechos fundamentales y su relación con la igualdad.
- ❖ Determinar si en el Perú existe desigualdad estructural por motivo de ausencia de una efectiva vigencia de protección constitucional a los derechos lingüísticos.
- ❖ Analizar cuáles son los alcances de las disposiciones que la Constitución Política del Perú brinda en cuanto a la protección y reconocimiento de los derechos lingüísticos.
- ❖ Establecer qué tan efectiva es y qué debilidades tiene la intervención del Tribunal Constitucional en cuanto a la materialización de la protección constitucional a las lenguas indígenas, analizando la sentencia más

reciente y emblemática del TC en materia de derechos lingüísticos y el impacto de la misma.

- ❖ Analizar la figura del estado de cosas inconstitucional y su efectividad al garantizar la erradicación de vulneraciones a derechos fundamentales, a partir de su aplicación en el caso de las lenguas indígenas en el Perú.

5. HIPOTESIS:

Dado que:

La Constitución Política del Perú reconoce y protege las lenguas indígenas y, sin embargo, son notables las carencias respecto a la efectividad de dicha protección, por cuanto existe en nuestro país discriminación estructural por motivo de idioma

Es probable que:

La intervención del Tribunal Constitucional en dicho escenario presente debilidades en cuanto a la efectividad de las medidas dictaminadas en la declaración de ECI, las cuales se deben, principalmente, a la escasa elaboración teórica de los derechos lingüísticos, la generalidad de la formulación de dichas medidas y la ausencia de sistemas de supervisión y control de su cumplimiento, lo cual obstaculiza directamente la materialización y efectivización de los derechos lingüísticos constitucionalmente amparados.

6. PLANTEAMIENTO OPERACIONAL

6.1. Técnicas e Instrumentos

6.1.1. **Técnica:** En concordancia con las interrogantes y objetivos del presente trabajo de investigación, se utilizará la técnica de investigación documental.

6.1.2. **Instrumentos:** Serán los siguientes:

- **Fichas de Registro** (Biblioteca, Consultas en Internet)
- **Fichas de Investigación:** De resumen, de observación.

6.2. Estrategias de Recolección de Información

- a) **Revisión Conceptual:** La información requerida para la siguiente investigación será acoplada mediante recolección de datos en las principales bibliotecas locales, bibliotecas virtuales y exploración en Internet.
- b) **Revisión Documental:** Para la revisión de sentencias pertinentes tanto de tribunales de jurisdicción nacional como supranacional se hará uso de fichas de observación.
- c) **Método:** El método de análisis será el inductivo a un nivel descriptivo. Las bases de análisis son doctrinarias, documentales y normativas.

7. CRONOGRAMA DE TRABAJO 2019

	2019									
ACTIVIDADES	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEPT	OCT	NOV	DIC	ENE
Preparación del Proyecto	XX									
Aprobación del proyecto	XXXX									
Recolección de la información	XXXXXXXXXX									
Preparación del Borrador						XXXXXX				
Conclusiones y sugerencias								XX		
Presentación Final del Informe									XX	

8. BIBLIOGRAFIA:

- Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos (CMDL). Declaración Universal de Derechos Lingüísticos. El texto y el proceso. Barcelona, 1996. [1]
- HERNANDEZ VALLE, Rubén. La Tutela de los Derechos Fundamentales. San José, Costa Rica. Juricentro, 1990. [2]
- FERRAJOLI, Luigi. Sobre los Derechos Fundamentales. Cuestiones Constitucionales Revista Mexicana de Derecho Constitucional. UNAM, México 2006. [3]
- FERNANDEZ GALIANO, Antonio. Derecho Natural, Introducción Filosófica al Derecho. Madrid, 1983 [4]
- OEA, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y TRIBALES SOBRE SUS TIERRAS ANCESTRALES Y RECURSOS NATURALES, Normas y jurisprudencia del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Diciembre, 2009. [5]
- OIT. “Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la Práctica - Una Guía sobre el Convenio No. 169 de la OIT” Programa para promover el Convenio Núm. 169 de la OIT (PRO 169). Departamento de Normas Internacionales del Trabajo, 2009 [6]
- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Directrices sobre los Asuntos de los Pueblos Indígenas. Febrero 2008, pág. 8 y 9. [7] Disponible en: https://www2.ohchr.org/english/issues/indigenous/docs/UNDG-Directrices_pueblos_indigenas.pdf

- PEÑA JUMPA, Antonio. Las Comunidades Campesinas y nativas en la Constitución Política del Perú: Un Análisis Exegético del Artículo 89º de la Constitución. Repositorio Institucional de la PUCP, 2014 [8]
- Congreso de la República del Perú. Ley que regula el Uso, Preservación, Desarrollo, Recuperación, Fomento, y Difusión de las Lenguas Originarias en el Perú (Ley N° 29735). Art. 3. [9]
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). Texto de la Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial. Art. 2. 2003 [10]
- Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos (CMDL). Declaración Universal de Derechos Lingüísticos. Título I, Art. 7, inc. 1. Barcelona, 1996. [11]
- Ministerio de Cultura. Sobre interculturalidad y Derechos Lingüísticos. Véase en <https://www.cultura.gob.pe/es/interculturalidad/derechos-linguisticos> [12]
- Conferencia Mundial de Derechos Lingüísticos (CMDL). Declaración Universal de Derechos Lingüísticos, pág. 13. Barcelona, 1996. [13]
- RUIZ LOPEZ, Domingo; CARDENAS AYALA, Carlos Eduardo. ¿Qué es una Política Pública?, Revista IUS Universidad Latina de América, México.
- Secretaria General de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Equidad e Inclusión Social: Superando Desigualdades hacia Sociedades más Inclusivas, Washington DC 2006. [17]
- Corte Constitucional de Colombia. Sentencia SU-559/1997. 6 de noviembre de 1997. [14]

- Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia N° 2579-2003-HD/TC. 6 de abril del 2004. [15]
- FALLA Miguel, ZAPATA Sergio. “Estado de Cosas Inconstitucional en el Perú: Análisis Jurisprudencial y Derecho Comparado. [16]



9. ANEXOS:

INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

ANEXO 1:

FICHA BIBLIOGRÁFICA (A)

FICHA BIBLIOGRÁFICA N° _____	
NOMBRE DEL AUTOR	
TÍTULO DEL LIBRO	
EDITORIAL, LUGAR, AÑO	
APOORTE	

ANEXO 2:
FICHA BIBLIOGRÁFICA (B)

FICHA BIBLIOGRÁFICA N° _____	
PÁG. WEB	
TÍTULO Y MARCADOR	
PAIS	
APORTE	

ANEXO 3
FICHA DOCUMENTAL

FICHA DOCUMENTAL N° _____	
NOMBRE DEL AUTOR	
TITULO DEL DOCUMENTO	
PAIS	
APORTE O CITA	
FECHA	

ANEXO 4

FICHA DE OBSERVACIÓN: JURISPRUDENCIA NACIONAL Y SUPRANACIONAL

FICHA DE OBSERVACIÓN N° _____	
NOMBRE DEL CASO	
AÑO	
DATOS RELEVANTES: • Partes Procesales • Derecho Presuntamente Vulnerado • Antecedentes • Resumen de Argumentos	
FALLO	