INFORME DE LA COMISIÓN DE CULTURA, ARTES Y COMUNICACIONES RECAÍDO EN EL PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE CONSAGRA EL RESPETO POR LA LENGUA CASTELLANA Y LOS IDIOMAS DE LOS PUEBLOS ORIGINARIOS DE CHILE.

Boletín N° 7.208-07-1

HONORABLE CÁMARA:

La Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones viene en informar, en primer trámite constitucional y primero reglamentario, el proyecto de reforma constitucional individualizado en el epígrafe, originado en una moción de los diputados Leopoldo Pérez Lahsen, Marcela Sabat Fernández y Alejandro Santana Tirachini y, de los exdiputados Gaspar Rivas Sánchez, Germán Becker Alvear, Pedro Browne Urrejola, Alberto Cardemil Herrera y Rojo Edwards Silva.

Esta iniciativa por acuerdo de la Sala, adoptado en sesión 30ª, de 5 de junio de 2018, debe ser informada, además, por la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento.

I.- IDEA MATRIZ O FUNDAMENTAL.

La idea central del proyecto consiste en reconocer constitucionalmente que el idioma español castellano y las lenguas indígenas de los pueblos originarios forman parte del patrimonio inmaterial de la nación, y consecuentemente, establecer el deber del Estado de promover su respeto y preservación.

Con esta finalidad se propone modificar el artículo 2 de la Constitución Política en el sentido de incorporar un inciso que dispone que tanto el idioma español castellano como las lenguas indígenas de los pueblos originarios son parte del patrimonio inmaterial de la Nación siendo deber del Estado promover el respeto y la preservación de estos idiomas.

II.- CONSTANCIAS REGLAMENTARIAS.

Para efecto de lo establecido en los números 2, 3, 4, 5 y 7 del artículo 302 del Reglamento de la Corporación, la Comisión dejó constancia de lo siguiente:

1.- El artículo único no es de competencia de la Comisión de Hacienda.

2.- Se aprobó la idea de legislar por la **unanimidad** de los miembros presentes**.** Votaron a favor los diputados Florcita Alarcón, Alejandro Bernales, Marcelo Díaz, Carolina Marzán, Marisela Santibáñez y Renzo Trisotti.

3.- Se rechazó el artículo único propuesto del siguiente tenor:

"Artículo único.- Modifícase el artículo 2 de la Constitución Política de la República agregando un inciso segundo del siguiente tenor:

"Tanto el idioma español castellano, como aquellas lenguas indígenas propias de los pueblos originarios que habitan el territorio de Chile, constituyen parte del patrimonio inmaterial de nuestra Nación. Es deber del Estado promover el respeto y la preservación de estos idiomas, en tanto expresión de la tradición chilena.".".

- Asimismo se rechazó la siguiente indicación sustitutiva formulada por la diputada Carolina Marzán:

"Artículo único.- Agrégase el siguiente inciso final al artículo 2 de la Constitución Política de la República de Chile:

"El Estado reconoce, respeta y preserva la diversidad idiomática, verbal y no verbal, constituida por las lenguas española castellana y las propias de los pueblos originarios que habitan dentro del territorio de Chile.".".

4.- Se designó Diputado Informante al señor Florcita Alarcón Rojas.

III.- QUÓRUM DE VOTACIÓN.

De conformidad con lo establecido en el inciso segundo del artículo 127 de la Constitución Política, tratándose de una reforma constitucional que afecta su capítulo I, sobre Bases de la institucionalidad, requiere para su aprobación del voto conforme de los dos tercios de los diputados y senadores en ejercicio.

IV.- ANTECEDENTES.

DE DERECHO.

El proyecto en informe se vincula con los siguientes cuerpos normativos:

1) Constitución Política de la República, artículo 2 del capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad.

2) Ley N° 19.253, sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas, y que Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena.

3) Convención Para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, de la Unesco, adoptada en París en 2003 y ratificada por Chile el 10 de diciembre de 2008.

4) Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo, de 1989, sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, promulgado en Chile por el decreto N° 236, de 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores.

LEGISLATIVOS.

1) Ley indígena

La ley N° 19.253, conocida como “Ley Indígena”, fue uno de los hitos más importantes en cuanto al reconocimiento de los pueblos originarios de Chile, trata una gran variedad de materias, tales como pertenencia a una etnia indígena, el reconocimiento de los pueblos originarios y las diversas autoridades que representan a las comunidades indígenas.

El inciso final de su artículo 1 es el de mayor importancia para esta materia, debido a que señala deberes del Estado para con los pueblos indígenas, principalmente sobre su protección y respeto disponiendo que “Es deber de la sociedad en general y del Estado en particular, a través de sus instituciones respetar, proteger y promover el desarrollo de los indígenas, sus culturas, familias y comunidades, adoptando las medidas adecuadas para tales fines y proteger las tierras indígenas, velar por su adecuada explotación, por su equilibrio ecológico y propender a su ampliación.”.

Por su parte, el artículo 7 reconoce la calidad de patrimonio cultural de la Nación a las expresiones culturales de los pueblos originarios de Chile, y mandata su promoción y respeto, siempre que no sean contrarias al orden público y a las buenas costumbres. Dentro de estas expresiones culturales, el uso de la lengua propia posee especial relevancia, siendo parte del patrimonio inmaterial de los pueblos originarios y parte de la identidad del mismo.

Dentro de las normas más generales sobre cultura, el artículo 28 define parámetros de protección y respeto a la cultura e idiomas indígenas, incorporándose las obligaciones de respeto, reconocimiento y protección. En cuento al derecho a la lengua señala:

"El reconocimiento, respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas contemplará:

a) El uso y conservación de los idiomas indígenas, junto al español en las áreas de alta densidad indígena;

b) El establecimiento en el sistema educativo nacional de una unidad programática que posibilite a los educandos acceder a un conocimiento adecuado de las culturas e idiomas indígenas y que los capacite para valorarlas positivamente;

d) La promoción y el establecimiento de cátedras de historia, cultura e idiomas indígenas en la enseñanza superior.

2) La moción

Los autores hacen presente que en Chile, debido a lo extenso del territorio y a su variada geografía, han habitado diversos pueblos originarios que tienen su propia cultura, tradiciones, ritos y lenguas. En este último punto, señalan que si bien algunas de estas lenguas se han extinguido, como el dialecto de los diaguitas, yaganes y chonos, hay otras vigentes y que se han mantenido y se aprecian en el uso de palabras como "choclo" o "callampa", que provienen del quechua, o "guagua" o "quiltro" que provienen del mapudungún.

Por otro lado, afirman que la llegada de los españoles significó, entre otras cosas, la absorción por parte de los pueblos originarios de la cultura occidental española y que se manifiesta en las costumbres, en el arte, en las construcciones y, en el empleo del idioma español, en su variante de la región de Castilla, lo que se conoce como el "español castellano". Sin embargo, Chile en sus 200 años de vida independiente ha sabido reconocer la diversidad de lenguas existentes en el territorio nacional, sin que sea necesario que la autoridad decrete una lengua oficial.

Indican que en el reconocimiento a diversidad lingüística ha influido positivamente la ley N° 19.253, que establece normas sobre protección,

fomento y desarrollo de los indígenas y que dispone el respeto y protección de las culturas e idiomas indígenas.

No obstante ello, advierten que los idiomas que forman parte de la tradición histórica chilena (incluyendo el español castellano y las lenguas indígenas) sufren una constante amenaza, producto de la globalización que ha impulsado el uso de términos en otras lenguas, especialmente en inglés y que esto puede significar que sin conciencia y de manera generalizada, se olvide la riqueza de la lengua propia y se herede a las futuras generaciones la pérdida de su identidad y de tradiciones nacionales como los idiomas que se han hablado en Chile incluso desde antes de su Independencia.

3) Convención Para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, de la Unesco, adoptada en París en 2003 y ratificada por Chile el 10 de diciembre de 2008, y que señala:

"Artículo 2 (…) 1. Se entiende por "patrimonio cultural inmaterial" los usos, representaciones, expresiones, conocimientos y técnicas - junto con los instrumentos, objetos, artefactos y espacios culturales que les son inherentes- que las comunidades, los grupos y en algunos casos los individuos reconozcan como parte integrante de su patrimonio cultural. Este patrimonio cultural inmaterial, que se transmite de generación en generación, es recreado constantemente por las comunidades y grupos en función de su entorno, su interacción con la naturaleza y su historia, infundiéndoles un sentimiento de identidad y continuidad (…)

2. El "patrimonio cultural inmaterial", según se define en el párrafo 1 supra, se manifiesta en particular en los ámbitos siguientes: a) tradiciones y ***expresiones orales, incluido el idioma como vehículo del patrimonio cultural inmaterial;".***

4) **Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países, de la Organización Internacional del Trabajo**, adoptado el 27 de junio de 1989 la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo y promulgado en Chile por decreto N° 236, de 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este documento fue dictado en el marco de Naciones

Unidas, sin embargo, ha sido determinante a nivel Interamericano al momento de juzgar el cumplimiento de los deberes por parte de los Estados[1].

En lo que al derecho a la lengua se refiere, el artículo 28 del Convenio dispone que "1. Siempre que sea viable, deberá enseñarse a los niños de los pueblos interesados a leer y a escribir en su propia lengua indígena o en la lengua que más comúnmente se hable en el grupo a que pertenezcan.

3. Deberán adoptarse disposiciones para **preservar las lenguas indígenas de los pueblos interesados y promover el desarrollo y la práctica de las mismas** (énfasis agregado).

V.- LEGISLACIÓN COMPARADA[2].

En estos últimos veinte años, las Constituciones de los países latinoamericanos han constitucionalizado la multiculturalidad del Estado y han reconocido tanto la existencia de los pueblos indígenas y sus derechos como entes colectivos, como los derechos individuales de los indígenas en cuanto personas a quienes se debe respetar en su diversidad.

Las Constituciones latinoamericanas que consagran explícitamente el principio de multiculturalidad son la Constitución de México, artículo 4; Constitución de Nicaragua, artículo 8; Constitución de Guatemala, artículo 66; Constitución de Bolivia, artículo 1°; Constitución de Colombia de 1991, artículo 7; y la Constitución de Perú de 1993, artículo 2° inciso 1916.

Las Constituciones que consagran el reconocimiento de los pueblos indígenas son la Constitución Argentina, artículo 75 Nº 17; Constitución de Bolivia, artículo 171; Constitución de Brasil, artículo 231; Constitución de Guatemala, artículo 66; Constitución de México, artículo 4; Constitución de Nicaragua, artículos 8, 89 a 91; Constitución de Paraguay, artículo 62; y Constitución de Perú, artículos 2 Nº 19, 48 y 89.

Las Cartas Fundamentales que han consagrado la protección estatal de los pueblos indígenas son la Constitución de Bolivia, artículo 171; la Constitución de Brasil, artículo 231; Constitución de Colombia, artículo 329 y 330;

---

[1] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha recurrido a este Convenio en numerosas ocasiones para establecer las obligaciones de los Estados.

[2] Henríquez Viñas, Miriam "Los Pueblos Indígenas y su Reconocimiento Constitucional Pendiente", en Reforma Constitucional, (Zúñiga Urbina Coordinador), Editorial LexisNexis, Santiago, Chile, 2005, pp. 127 – 145.

Constitución de Ecuador, artículo 110; Constitución de Guatemala, artículo 66; Constitución de Honduras, artículo 173; Constitución de México, artículo 4; Constitución de Nicaragua, artículo s 89 a 91; Constitución de Panamá, artículo 199; y Constitución de Paraguay, artículo 63.

La consagración constitucional de la promoción y desarrollo de los pueblos indígenas está contenida en la Constitución de Colombia, artículo 330; Constitución de Guatemala, artículo 66; Constitución de Honduras, artículo 173; Constitución de México, artículo 4; Constitución de Nicaragua, artículos 11, 89, 90 y 180; Constitución de Panamá, artículos 122, 123, 199; y Constitución de Paraguay, artículo 63.

Los derechos lingüísticos se encuentran plasmados en la Constitución de Colombia, artículo 10; Constitución de Ecuador, artículo 1º; Constitución de Nicaragua, artículos 11; y Constitución de Perú, artículo 2 Nº 19 y 48.

La constitucionalización de la de la protección estatal de los territorios indígenas tiene lugar en la Constitución Argentina, artículo 75 Nº 17; Constitución de Bolivia, artículo 171; Constitución de Brasil, artículo 231; Constitución de Colombia, artículo 329 y 330; Constitución de Guatemala, artículo 67 y 68; Constitución de México, artículo 4 y 27; Constitución de Nicaragua, artículo s 89 a 91 y 180 y 181; Constitución de Panamá, artículo 122 y 123; Constitución de Paraguay, artículo 63 y 64; y Constitución de Perú, artículo 89.

Dedican un tratamiento jurídico especial de las tierras indígenas la Constitución Argentina, artículo 75 Nº 17; Constitución de Brasil, artículo 231; Constitución de Colombia, artículo 286, 310, 329 y 330; Constitución de Guatemala, artículo 67 y 68; Constitución de México, artículo 27; Constitución de Nicaragua, artículo s 89, 180 y 181; Constitución de Panamá, artículo 122 y 123; Constitución de Paraguay, artículo 63, 64 y 66; y Constitución de Perú, artículo 89.

Por último, algunas de las Constituciones latinoamericanas mencionadas han consagrado el reconocimiento de las organizaciones sociales indígenas y de las autoridades indígenas, la validez jurídica de las normas consuetudinarias indígenas, la protección constitucional especial en materia laboral y las políticas educacionales especiales para los indígenas.

VI.- ESTRUCTURA DEL PROYECTO.

El proyecto consta de un artículo único que incorpora un inciso segundo en el artículo 2 de la Constitución Política de la República, que reconoce al idioma español castellano y a las lenguas indígenas de los pueblos originarios como parte del patrimonio inmaterial de la Nación y, consecuentemente, establece el deber del Estado de promover el respeto y preservación de estos idiomas, como expresión de la tradición chilena.

VII.- DISCUSIÓN Y VOTACIÓN.

a.- Discusión general.

El diputado **Díaz (presidente)** sostuvo que **l**a llamada "cuestión indígena" se ha planteado en los últimos quince años en Chile como un tema de real importancia, que aunque actualmente controvertido no es nuevo.

Por otro lado, manifestó dudas respeto a la necesidad de efectuar la consulta previa indígena que es una obligación internacional emanada principalmente del Convenio N° 169 de la OIT, por la cual se debe consultar a los pueblos originarios, a través de sus instituciones representativas y mediante un procedimiento que busque, de buena fe, llegar a un acuerdo, antes de adoptar medidas legislativas que puedan afectar sus derechos e intereses.

Asimismo hizo presente que el año 2017, en el marco del proceso constituyente, el gobierno de la Presidenta Bachelet llevó a cabo un proceso de consulta que abarcó dos grandes ejes en materia de pueblos originarios: el reconocimiento constitucional y los derechos de participación política. Dicho proceso finalizó con acuerdos completos, parciales, con propuestas adicionales a las consultadas y con medidas respecto de las que no se alcanzó acuerdo con el Estado. Frente a esto manifestó dudas acerca de la posibilidad de enmarcar el contenido de esta reforma en los temas consultados en dicho proceso.

Reconoció que más allá del proceso de consulta previa que realice el Poder Ejecutivo, el Congreso Nacional, específicamente la Cámara de Diputados, tiene una obligación pendiente, cual es instaurar su propio proceso de consulta frente a iniciativas parlamentarias cuyas ideas matrices afecten a estos pueblos.

b.- Opiniones recibidas por la Comisión.

1.- El señor Alan Bronfman Vargas, profesor de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, consideró interesante esta iniciativa, no obstante, advirtió que hay que ser cauteloso en cuanto a no generar pretensiones que excedan la capacidad del Estado, porque en este sentido, en Chile aún no existe una comunicación fluida del Estado con todos los ciudadanos, y no solamente en relación con las lenguas de los pueblos indígenas, sino que con las condiciones de accesibilidad de las distintas personas, como aquellas que están en situación de discapacidad visual, auditiva, etc., que incluirlas en la reformas sería de igual o más valor en aras de la inclusión en Chile.

En cuanto a la obligatoriedad de que estas materias se sometan al proceso de consulta indígena, coincidió que al margen de que las obligaciones jurídicas se pueden entender satisfechas o no de acuerdo a si se enmarca dentro del contenido del proceso de consulta del año 2017. Consideró central que esta reforma cuente con legitimidad, es decir que la incorporación a la Constitución no puede ser una reforma más, sino que efectivamente debe sentirse como propia por los pueblos originarios, de ahí que, en su opinión, aun cuando la consulta se entienda jurídicamente satisfecha por un procedimiento anterior, tiene que realizarse para que los interesados se pronuncien.

2.- El señor Matías Meza-Lopehandia, abogado de la Biblioteca del Congreso Nacional, indicó que esta iniciativa modifica el artículo 2 de la Carta Política referido a los emblemas nacionales, incorporando un nuevo inciso que establece el carácter de patrimonio inmaterial de la Nación del idioma español castellano y de las lenguas indígenas propias de los pueblos originarios. Asimismo, señala que es deber del Estado promover el respeto y la preservación de estos idiomas, en tanto expresión de la tradición chilena.

Explicó que este proyecto no fue objeto de la Consulta Constituyente Indígena del año 2017, sin embargo, la cuestión de las lenguas indígenas fue abordada, tanto como parte del patrimonio inmaterial (tema VIII) como derechos lingüísticos (tema IX). Al respecto, se alcanzaron cinco acuerdos completos: (i) derecho a conservar, fortalecer y desarrollar sus lenguas; (ii) derecho a revitalizar, utilizar, fomentar y transmitir a las generaciones futuras sus idiomas; (iii) deber del Estado de tomar medidas que permitan el ejercicio del

derecho a conservar, fortalecer y desarrollar su idioma; (iv) deber constitucional del Estado en ordena preservar la diversidad lingüística de los pueblos indígenas y (v) reconocimiento de lenguas indígenas como lenguas oficiales en los territorios donde habitan los indígenas.

3.- El señor Enrique Navarro Beltrán, profesor de Derecho Constitucional de la Universidad de Chile, precisó que en esta iniciativa existe una referencia a la importancia que tiene la lingüística en la cultura a pesar del fenómeno de la globalización y de la circunstancia de que Chile aspira a ser un país bilingüe, y como consecuencia de eso se prescribe en la Constitución Política que tanto el idioma castellano español como aquellas lenguas indígenas propias de los pueblos originarios que habitan el territorio constituyen parte del patrimonio inmaterial de la Nación y que es deber del Estado promover el respeto y la preservación de estos idiomas en tanto expresión de la tradición chilena.

Indicó que en el derecho comparado se establece la protección a los derechos lingüísticos en las Constituciones de Colombia, Ecuador, Nicaragua y Perú.

Cerrado el debate, la idea de legislar fue aprobada por **unanimidad**, con los votos de los diputados Florcita Alarcón, Alejandro Bernales, Marcelo Díaz, Carolina Marzán, Marisela Santibáñez y Renzo Trisotti.

c.- Discusión y votación particular.

Se presentaron las siguientes indicaciones:

1.- De la diputada Marzán para reemplazar el artículo único por el siguiente:

“Artículo único.- Agrégase un nuevo inciso final al artículo 2° de la Constitución Política de la República de Chile, del siguiente tenor:

“El Estado reconoce, respeta y preserva la diversidad idiomática, verbal y no verbal, constituida por las lenguas española castellana y las propias de los pueblos originarios que habitan dentro del territorio de Chile.”.”.

2.- De los diputados Alejando Bernales, Marcelo Díaz, Amaro Labra y Carolina Marzán para reemplazar el texto del proyecto por el siguiente:

“Artículo único.- Agréganse unos nuevos incisos segundo y tercero al artículo 2° de la Constitución del siguiente tenor:

“El idioma castellano y aquellos que sean propios de los pueblos originarios que habitan el territorio de Chile, constituyen parte del patrimonio cultural de la Nación.

Es deber del Estado promover el respeto y la preservación de éstos idiomas.”.”.

3.- De los diputados Marcelo Díaz, Alejandro Bernales, Amaro Labra y Marisela Santibáñez, para reemplazar el artículo único por el siguiente:

“Artículo único.- Agréganse los siguientes incisos segundo y tercero al artículo 2 de la Constitución del siguiente tenor:

“El castellano y aquellas lenguas que sean propias de los pueblos indígenas que habitan el territorio de Chile, constituyen parte y enriquecen el patrimonio cultural de la Nación.

Es deber del Estado respetar, preservar y promover la diversidad de lenguas que conviven en la Nación.”.”.

La diputada **Marzán** afirmó que la indicación contenida en el número 1, tiene por finalidad que el Estado reconozca, respete y preserve la diversidad idiomática, verbal y no verbal de los pueblos, este último punto como una forma de incluir a personas con discapacidad auditiva.

La diputada **Santibáñez** sugirió precisar que se entiende por lenguaje verbal y no verbal.

Los diputados patrocinantes de la indicación contenida en el número 2 la retiraron.

El diputado **Díaz (presidente)** indicó que la indicación signada con el número 3 hace una denominación correcta de la lengua hablada en el territorio, cual es el castellano y no castellano español y se establece el deber del Estado de respetar, preservar y promover la diversidad de lenguas que conviven en la Nación.

Precisó que para la redacción de esta indicación se tuvo en consideración el derecho comparado, especialmente la Constitución Española en su artículo 3, recogiendo buena parte de los elementos allí planteados.

El diputado **Andrés Celis** consideró imprescindible una modificación constitucional como la propuesta.

Sometida a votación la indicación signada en el número 1, fue rechazada por **unanimidad**, con los votos de los diputados Florcita Alarcón, Nino Baltolu, Alejandro Bernales, Andrés Celis, Marcelo Díaz, Amaro Labra, Hugo Rey, Marisela Santibáñez y Renzo Trisotti.

Sometida a votación la indicación signada con el número 3, fue aprobada por **unanimidad**, con los votos de los diputados Florcita Alarcón, Nino Baltolu, Alejandro Bernales, Andrés Celis, Marcelo Díaz, Amaro Labra, Hugo Rey, Marisela Santibáñez y Renzo Trisotti.

Sometido a votación el artículo único, fue rechazado por **unanimidad**. Votaron los diputados Florcita Alarcón, Nino Baltolu, Alejandro Bernales, Andrés Celis, Marcelo Díaz, Amaro Labra, Hugo Rey, Marisela Santibáñez y Renzo Trisotti.

****

Por las razones señaladas y por las que expondrá oportunamente el diputado informante, la Comisión de Cultura, Artes y Comunicaciones, recomienda a la Sala aprobar el siguiente:

PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL

“Artículo único.- Incorpórense, en el artículo 2 de la Constitución Política de la República, los siguientes incisos segundo y tercero:

“El castellano y aquellas lenguas que sean propias de los pueblos indígenas que habitan el territorio de Chile, constituyen parte y enriquecen el patrimonio cultural de la Nación.

Es deber del Estado respetar, preservar y promover la diversidad de lenguas que conviven en la Nación.”.”.

****

Tratado y acordado, según consta en las actas correspondientes a las sesiones celebradas los días 25 de septiembre, 22 de octubre, 21 y 28 de noviembre del año en curso, con asistencia de los diputados Florcita Alarcón Rojas, Nino Baltolu Rasera, Alejandro Bernales Maldonado, Miguel Ángel Calisto Águila, Andrés Celis Montt, Luciano Cruz-Coke Carvallo, Marcelo Díaz Díaz (Presidente), Gonzalo Fuenzalida Figueroa, Amaro Labra Sepúlveda, Carolina Marzán Pinto, Hugo Rey Martínez, Marisela Santibáñez Novoa y Renzo Trisotti Martínez.

Asistió además la diputada Joanna Pérez Olea en reemplazo del diputado Miguel Ángel Calisto Águila.

Sala de la Comisión, a 29 de noviembre de 2018.

CLAUDIA RODRÍGUEZ ANDRADE
Abogada Secretaria de la Comisión