

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1081/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO.

**COMISIÓN DE PUEBLOS, ANDINOS, AMAZÓNICOS Y AFROPERUANOS, AMBIENTE Y
ECOLOGÍA
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2017 – 2018**

Señor Presidente:

Ha sido remitido para dictamen de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (en adelante, **CPAAAAE**) el **Proyecto de Ley 1081/2016-CR**, que propone la Ley de Reforma Constitucional, que incorpora como derecho constitucional el respeto a la identidad cultural del pueblo afroperuano (en adelante **PROYECTO LEGISLATIVO**), presentado en el Área de Trámite Documentario, con fecha 15 de marzo de 2017, por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular a iniciativa del congresista César Antonio Segura Izquierdo.

1. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes

1.1.1. Antecedentes procedimentales

El **PROYECTO LEGISLATIVO** fue decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento el 16 de marzo de 2017, para su estudio y dictamen como Comisión principal. Sin embargo, toda vez que el Proyecto Legislativo presenta alcances referidos al pueblo afroperuano, la presidencia de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología (CPAAAAE) solicitó mediante el Oficio N° 188-2017-2018/CPAAAAE, al Consejo Directivo, decrete el proyecto en mención, a fin de que sea dictaminado por esta Comisión.

Al respecto, cabe indicar que, mediante Acuerdo del 07 de marzo de 2018, el Consejo Directivo, decretó –el 27 de marzo de 2018 – el Proyecto Legislativo, a la CPAAAAE, en calidad de segunda Comisión.

1.1.2. Antecedentes legislativos

De la revisión del Portal del Congreso se ha podido determinar que no se cuenta con antecedentes legislativos, de características similares a la materia de este dictamen.

1.2 Opiniones a considerar:

La Comisión de Constitución y Reglamento recabó oportunamente las siguientes opiniones que, por nuestra parte, también las tomamos en consideración para el estudio del proyecto y elaboración del presente dictamen:

- 1.2.1 Del Ministerio de Cultura.** Mediante Oficio 474-2017DM7MC del 04 de setiembre de 2017, firmado por el señor Salvador del Solar Labarthe, Ministro de Cultura, en el que adjunta el Informe 000014-2017-CDR/OGAJ/SG/MC elaborado por la Oficina General de Asesoría

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1081/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO.

Jurídica, que se pronuncia por la **viabilidad del proyecto** siempre que se tengan en cuenta las siguientes observaciones:

De la Dirección de Políticas para Población Afroperuana:

"... la ubicación idónea para el reconocimiento [constitucional] del pueblo afroperuano sería en el Título I De la Persona y la Sociedad Capítulo I Derechos Fundamentales de la Persona"

El texto que propone es el siguiente:

"Derechos Fundamentales de la Persona

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

(...)

19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación, **garantiza el desarrollo integral del pueblo afroperuano y de los pueblos indígenas u originarios que lo integran**"

De la asesoría del Despacho Viceministerial de Interculturalidad:

Coincide con la redacción de la Dirección de Políticas para Población Afroperuana, antes descrita.

1.2.2. Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables. Mediante Oficio 564-2017-MIMP/DM, del 13 de julio de 2017, firmado por la señora Ana María Romero-Lozada Lauezzari, Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se pronuncia **a favor del Proyecto Legislativo**, adjuntando el Informe N° 066-2017-MIMP-DGIGND-DPPDM, elaborado por la Dirección de Promoción y Protección de los Derechos de la Mujeres, en el que se sugiere agregarle al artículo 2° de la fórmula legal del Proyecto la frase: "(...) *promoviendo el goce de sus derechos y reconocimiento socio cultural*"; de manera que su redacción integral quede en los siguientes términos:

"Artículo 2.- Incorporación del artículo 89-A:

El Estado respeta la identidad cultural del Pueblo Afroperuano, **promoviendo el goce de sus derechos y reconocimiento socio cultural**"

1.2.3. De la Defensoría del Pueblo. Mediante Oficio 83-2018-DP/PAD, del 5 de febrero de 2018, firmado por el señor José Élice Navarro, Primer Adjunto (e), **considera viable** la aprobación del Proyecto de Ley.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1081/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO.

2. CONTENIDO DEL PROYECTO LEGISLATIVO

Sobre el particular, cabe indicar que la fórmula del Proyecto Legislativo 1081/2016-CR, consta de dos artículos con el siguiente detalle:

1. Modifica la denominación del Capítulo VI del Título III de la Constitución Política del Perú, a fin de que quede redactado de la siguiente forma. *"Del Régimen Agrario y de las Comunidades Campesinas y Nativas, y del reconocimiento de la identidad cultural del Pueblo Afroperuano"*.
2. Propone incorporar el artículo 89-A en la Constitución Política, el cual quedaría redactado en los siguientes términos: *"Artículo 89-A. El Estado respeta la identidad cultural del Pueblo Afroperuano"*

3. MARCO NORMATIVO

3.1 Marco Normativo Internacional

3.1.1 Declaración Universal de Derechos Humanos:

Artículos 1° y 2°: Por los cuales los seres humanos nacen libres en igualdad y derechos, sin distinción de raza, sexo, color, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole.

3.1.2 Convención Internacional sobre eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial

Artículo 2.1. Los Estados partes condenan la discriminación racial y se comprometen a seguir, por todos los medios apropiados y sin dilaciones, una política encaminada a eliminar la discriminación racial en todas sus formas y a promover el entendimiento entre todas las razas, y con tal objeto:

Artículo 2.8. Cada Estado parte tomará medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista;

3.1.3 Convención Americana de los Derechos Humanos:

Artículo 1°: Los Estados Partes se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1081/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO.

3.2 Marco normativo nacional

3.2.1 Constitución Política del Perú

- **Artículo 1°.** *La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado.*
- **Artículo 2°, inciso 19.** *Toda persona tiene derecho:*

A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tienen ese mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad.

3.2.2 Ley 27270, Ley Contra Actos de Discriminación, que define a éstos como la anulación o alteración de la igualdad de oportunidades o de trato, en los requerimientos de personal, a los requisitos para acceder a centros de educación, formación técnica y profesional, que impliquen un trato diferenciado basado en motivos de raza, sexo, religión, opinión, idioma, discapacidad o de cualquier otra índole.

3.2.3 TUO de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Supremo N° 003-97-TR, que sanciona como nulo el despido que tenga por motivo la discriminación por razón de sexo, raza, religión, opinión, idioma, discapacidad o de cualquier otra índole.

3.2.4 Ley 28278, Ley de Radio y Televisión, que establece el libre acceso a la utilización y prestación de los servicios de radiodifusión sujeto a los principios de igualdad de oportunidades y de no discriminación.

3.2.5 Código de Protección al Consumidor, por el cual los proveedores no pueden establecer discriminación alguna por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole, respecto de los consumidores.

3.2.6 Ley 27337, Código de los Niños y Adolescentes, que dispone el deber de considerar la igualdad de oportunidades y la no discriminación a que tiene derecho todo niño y adolescente sin distinción de sexo .

3.2.7 Ley 28044, Ley General de Educación, que consagra el principio de inclusión, incorporando a las personas y grupos sociales marginados y vulnerables, especialmente en el ámbito rural, sin

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1081/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO.

distinción de etnia, religión, sexo u otra causa. Asimismo, asume como riqueza la diversidad cultural, étnica y lingüística del país.

- 3.2.8 Código Penal, Decreto Legislativo N° 635 (modificado por el D. Leg. 1323)**, que en su artículo 323° sanciona con pena privativa de libertad de dos hasta cuatro años, los actos de distinción, exclusión, restricción o preferencia que anulan o menoscaban el reconocimiento, goce o ejercicio de cualquier derecho de una persona, basados en motivos raciales, religiosos, nacionalidad, edad, sexo, orientación sexual, identidad de género, idioma, identidad étnica o cultural, entre otros.
- 3.2.9 Ley N° 29565, Ley de creación del Ministerio de Cultura**, que en su artículo 15 señala que el Viceministerio de Interculturalidad tiene entre sus funciones, formular políticas de inclusión de las diversas expresiones culturales de nuestros pueblos.
- 3.2.10 Ley N° 28761**, Ley que declara el día 04 de junio de cada año como día de la cultura afroperuana.
- 3.2.11 Decreto Supremo N° 003-2106-MC**, mediante el cual se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana.
- 3.2.12 Resolución Ministerial 182-2014-MC**, mediante al cual se declara al mes de junio como el "Mes de la Cultura Afroperuana"
- 3.2.13 La Resolución Ministerial N° 187-2015-MC**, que reconoce a la comunidad de Zaña como Repositorio Vivo de la Memoria Colectiva, en tanto es testimonio singular de la memoria histórica y de la continuidad cultural del pueblo afroperuano.

4. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1.1 Análisis Técnico

4.1.2 Situación fáctica:

El Proyecto Legislativo busca incorporar al sistema jurídico nacional el reconocimiento, por parte del Estado, a la identidad cultural del Pueblo Afroperuano, lo cual guarda directa relación con el derecho a la libertad y el derecho a la igualdad de derechos de todos los seres humanos, sin distinción de raza, sexo, color, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole; como está

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1081/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO.

consagrado en la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Convención Americana de Derechos Humanos.

Este derecho a la igualdad y a no ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole, es parte inmanente de nuestro sistema jurídico nacional, por lo cual se encuentra previsto en la Constitución Política de 1933 y se desprende del principio del derecho a la dignidad como el fin supremo de la sociedad y del Estado.

El Proyecto Legislativo considera que si bien el derecho a la igualdad y a la no discriminación por razón de raza se encuentra previsto en nuestro marco normativo nacional, el Pueblo Afroperuano no encuentra en éste el reconocimiento constitucional respectivo, como sí ocurre en otros países de la región, tales como Ecuador y Bolivia.

Consultadas alguna fuentes, observamos que en la composición de Pueblo Afroperuano suele distinguirse los siguientes sub grupos: **zambos**, que son mezcla de negro con amerindio, pero preponderancia de negro, ubicados mayormente en la Costa; **mulatos**, descendientes de la mezcla de europeo con negro, hallados casi exclusivamente en la Costa; y, **negros**, que es la población negra prácticamente pura, ubicados principalmente en los departamentos de Ica, Piura y Lima¹

Ahora bien, el Pueblo Afroperuano, como parte de un grupo humano, merece el reconocimiento pleno de su identidad étnica, colectiva y cultural, incorporándolo como tal al ordenamiento constitucional para evitar el menoscabo de sus derechos, como ha sucedido, de una u otra forma, a lo largo de 500 años transcurridos desde la llegada de la primera población africana al Perú según el denominado "**Estudio Especializado sobre la Población Afroperuana en el Perú**", del Ministerio de Cultura².

En el mismo Estudio se indica que:

"Sobre la recurrencia de la discriminación hacia las personas afroperuanas, y pese a la carencia de datos actualizados, una investigación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) halló que la gran mayoría de dicha población (el 85.5%) percibe que en el Perú existe un 'racismo notorio' (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 69, citado de PNUD, 2010). Benavides, Torero y Valdivia (2006) cuentan que solo el 13.2% de personas afroperuanas encuestadas en la ENAHO 2004 señalaron haber sufrido discriminación, aunque, como veremos luego, los promedios de discriminación encontrados para espacios como la calle, los

¹ <http://www.espejodelperu.com.pe/Poblacion-del-Peru/Composicion-etnica-del-Peru.htm>

² http://www.cultura.gob.pe/sites/default/files/content_type_archivos/archivosPDF/2015/08/mincu_eepa_final_12.08.pdf

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1081/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO.

*locales o el trabajo fueron mucho mayores, y lo hallado en función a su estudio cualitativo reveló también una mayor incidencia. De hecho, en un estudio del Centro de Desarrollo de la Mujer Negra Peruana (CEDEMUNEP, 2011) se halló que, de 709 mujeres afroperuanas encuestadas, el 98% corrobora la existencia de racismo en el Perú, y el 81.6% señaló que **el grupo étnico que más racismo experimenta es el afroperuano**; curiosamente, la mayoría de las encuestadas negaron haber sido víctimas de racismo por su forma de vestir o hablar, y también negaron haber experimentado actitudes racistas en espacios como la escuela o el trabajo. Benavides, Valdivia y Torero (2006) sugieren que esta reticencia de la población afroperuana a reconocer la discriminación que experimentan “podría(n) estar relacionada(s) a un mecanismo de defensa u ‘olvido’ de los individuos frente a estas conductas” (Benavides, Valdivia y Torero, 2006, p. 10). Los autores también explican que no es fácil acceder a esa información por “la vigencia de un sistema político basado en la democracia liberal y el predominio de un **discurso oficial que pregona la igualdad de derechos de todos los peruanos**” (Benavides et al., 2006, p. 52), mientras que Portocarrero (1992) señala que no es fácil que una persona reconozca abiertamente haber sido discriminado”³. (Resultado nuestro).*

Llama la atención que, después de 162 años de abolida la esclavitud en el Perú, el Pueblo Afroperuano sea considerado el grupo étnico que más racismo padece. A esto se suma que, a pesar del crecimiento económico del país en las últimas décadas, “la calidad de vida de los afroperuanos no ha mejorado. Por el contrario, se estancó en el tiempo (...) más del 33% de esta población vive en situación de pobreza debido a los precarios ingresos que recibe”⁴.

Pese a los profundos avatares a los que ha estado sujeto este Pueblo a lo largo de nuestra vida republicana, ha contribuido desde la época de Emancipación a formar nuestra identidad nacional, pluricultural y diversa. Ahí está su participación en los ejércitos libertadores de San Martín y Bolívar, hasta la fusión de sus primigenias expresiones espirituales con las nuestras: religiosidad, literatura, pintura, danzas, música y gastronomía. Sobre el particular es ilustrativo el libro “**Historia del Pueblo Afroperuano y sus Aportes a la Cultura del Perú. Oportunidades para la Reflexión Intercultural con Docentes, Padres de Familia y Estudiantes**”⁵ en la que se resalta el valor, la participación social y los aportes de la población afro descendiente a la construcción de una identidad nacional peruana.

En el habla popular es conocida la frase atribuida a don Ricardo Palma: “*El que no tiene de inga tiene de mandinga*”; que hace referencia al cruce de razas habido en nuestro país; a la mezcla de sangres entre indios, negros, asiáticos y blancos, producida a lo largo de nuestra

³ Ibídem, pg.75

⁴ <http://larepublica.pe/sociedad/194004-mas-de-un-tercio-de-la-poblacion-afroperuana-vive-en-situacion-de-pobreza>.

⁵ http://www.regionhuancavelica.gob.pe/webregion/descargas/2016/EIB/Diversos%20materiales%20EIB/Historia%20del%20pueblo%20afroperuano_tomo%201.pdf.

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1081/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO.

historia hasta convertir al Perú en un país de “todas las sangres”, como sostenía don José María Arguedas⁶.

De modo que no hay razón alguna para permitir actitudes o corrientes excluyentes de este sector de la población. Muy por el contrario, constituye una necesidad incorporar al sistema jurídico, con preciso nombre propio, el respeto que merecen por los padecimientos acaecidos a lo largo de la historia, por ser parte de nuestra identidad nacional y por corresponderle, por derecho propio, de acuerdo a los tratados internacionales arriba citados, así como a las normas de derechos humanos ya referidas.

Más aún que, mediante **Resolución Suprema N° 010-2009-MIMDES**, del 27/11/09, el Estado peruano expresó **“perdón histórico al Pueblo Afroperuano por los abusos, exclusión y discriminación cometidos en su agravio, desde la época colonial hasta la actualidad”** y reconoció **“el esfuerzo y lucha en la afirmación de nuestra identidad nacional, la generación y difusión de valores culturales y defensa de nuestro suelo patrio”**⁷.

4.1.3 Análisis del marco normativo:

Particular mención merece la **Convención Internacional sobre eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial**, por la cual el Estado peruano se obliga a tomar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista.

Por consiguiente, el Proyecto se encuentra en esa línea de adopción de medidas legislativas orientadas a enmendar los vacíos de la legislación que depara la indeseada consecuencia de crear discriminación racial o perpetuarla donde aún existe.

La incorporación a la jerarquía constitucional, sería el corolario de todo un esfuerzo legislativo producido en los últimos años, a nivel de normas ordinarias, que se expresa en aquellas consignadas en el Marco Normativo Nacional de este dictamen, entre las que se cuentan: la Ley 27270, Ley Contra Actos de Discriminación; el Texto Único Ordenado de la Ley de Productividad y Competitividad Laboral, Decreto Supremo N° 003-97-TR; la Ley 28278, Ley de Radio y Televisión; el Código de Protección al Consumidor, la Ley 27337; Código de los Niños y Adolescentes, la Ley 28044; y, Ley General de Educación.

Todas ellas prohíben, de una u otra forma, todo tipo de discriminación por razón de raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole entre otras. El

⁶ Ibid, pg. 125

⁷ http://poblacionafroperuana.cultura.pe/sites/default/files/rs_010-2009-perdon_historico-_el_peruano.pdf

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1081/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO.

esfuerzo legislativo ha llegado hasta la punición de esos actos, con pena privativa de libertad desde dos hasta los cuatro años, como lo prescribe el artículo 323 del Código Penal, Decreto Legislativo N° 635, modificado por el D. Leg. 1323.

Por otra parte, en ese esfuerzo de normativo y de asumir políticas de Estado de carácter inclusivas para el Pueblo Afro peruano, debe tenerse en consideración lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo para la Población Afroperuana” (PLANDEPA):

“La construcción de un Estado moderno, transparente y eficiente, con buenas prácticas y una nueva cultura de servicio, supone que se adopten medidas de política que contribuyan a eliminar las desigualdades y generen desarrollo e inclusión social. Lo recién señalado nos permite identificar como un reto la necesidad de que el reconocimiento de la diversidad cultural pase también por reconocer y atender las situaciones que afectan a determinadas poblaciones e impiden el ejercicio de sus derechos en igualdad de condiciones. Ese es el caso de la población afroperuana, la cual presenta un conjunto de particularidades en su situación social que hacen necesario que, desde el Estado peruano, se adopte una serie de medidas de política pública específicas que permitan remediar el conjunto de situaciones que aquejan a este grupo poblacional”⁸.

4.1.4 Análisis de las opiniones recibidas:

Al respecto, debemos señalar que si bien el Ministerio de Cultura, Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables y, la Defensoría del Pueblo, no se oponen a la reforma constitucional propuesta, ambos Ministerios plantean observaciones de fondo, las cuales son establecidas en sus respectivos informes.

En ese sentido, el Ministerio de Cultura, considera que la ubicación idónea para el reconocimiento constitucional del pueblo afroperuano sería el Título I “De la Persona y la Sociedad”, Capítulo I “Derechos Fundamentales de la Persona”, incorporando a la parte final del inciso 19), del artículo 2° del texto constitucional, el enunciado de que el **Estado “garantiza el desarrollo integral del pueblo afroperuano y de los pueblos indígenas u originarios que lo integran”**, desestimando la idea de crear el artículo 89-A de la propuesta legislativa.

⁸ <https://centroderecursos.cultura.pe/sites/default/files/rb/pdf/Plan-Nacional-de-Desarrollo-PLANDEPA-.pdf>
pg.36

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1081/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO.

Por su parte, el Ministro de la mujer y Poblaciones Vulnerables considera recomendable añadir al final del artículo 89-A propuesto, la frase: *"promoviendo el goce de sus derechos y reconocimiento socio cultural"*.

En esta Comisión, y atendiendo al principio de congruencia en la sistemática y técnica legislativa⁹, concuerda con la sugerencia del Ministerio de Cultura, en el sentido de incorporar la reforma al final del primer párrafo del inciso 19), artículo 2°, de la Constitución Política, ya que este artículo consagra el derecho a la identidad étnica y cultural de toda persona humana, así como al deber del Estado de reconocer y proteger la pluralidad étnica y cultural de la Nación; por ende, corresponde a dicho apartado constitucional la ubicación del reconocimiento de la identidad del Pueblo Afroperuano.

En el mismo sentido de la pluralidad étnica consagrado en esa norma constitucional, coincidimos también con la sugerencia del Ministerio de Cultura, en el sentido de que corresponde enfatizar la protección del mismo derecho a los pueblos nativos u originarios de nuestra Nación; como corresponde a toda sociedad que preserva el rico legado de sus antepasados. Más aún que ello es coherente con lo establecido en el artículo 2.2.b) del **Convenio 169 de la OIT**, en virtud del cual los gobiernos deberán asumir la responsabilidad de desarrollar, una acción coordinada y sistemática con miras a proteger los derechos de esos pueblos y a garantizar el respeto de su integridad; esta acción deberá incluir medidas que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones¹⁰.

Discordamos de la propuesta legislativa de ubicar la propuesta en el Capítulo VI de la Constitución Política, ya que ello no preserva el principio de congruencia antes mencionado, por el cual debe haber conexión entre las disposiciones del contenido de la ley. El artículo 89-A que el Proyecto Legislativo propone crear en ese Capítulo, es extraño al mismo, ya que éste se encuentra referido, fundamentalmente, al régimen agrario de las Comunidades Campesinas y nativas, así como a la propiedad de sus tierras y personería jurídica.

Tampoco es recomendable modificar el nombre de ese Capítulo, bajo riesgo de propiciar la ambigüedad conceptual, donde el contenido de lo constitucionalizado ya se encuentra determinado.

En el mismo sentido discordamos también de la sugerencia del Ministerio de la mujer y Poblaciones Vulnerables, de hacer un agregado al artículo 89-A propuesto, ya que el lugar idóneo legislativamente, para ubicar el deber del Estado de proteger la identidad del pueblo afroperuano, es el artículo 2° inciso 19, ya que es de ese modo que se promueve el goce de sus derechos y reconocimiento socio cultural.

⁹ http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/CCEP/files/la_ley_y_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf. Pg. 56.

¹⁰ http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1081/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO.

Finalmente, debemos referir que, la incorporación del derecho al respeto a la identidad cultural del Pueblo Afroperuano, va de la mano con la línea seguida por los tratados internacionales arriba mencionados, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de los Derechos humanos y la Convención Internacional sobre eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Por ésta última el Estado se obliga a tomar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista.

4.1.5 Derecho Comparado.- La incorporación del deber del Estado de reconocer y proteger la identidad cultural de los pueblos indígenas y originarios y del Pueblo Afroperuano, va de la mano con la línea seguida por los tratados internacionales de la materia, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, la Convención Americana de los Derechos humanos y la Convención Internacional sobre Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial. Por ésta última el Estado se obliga a tomar medidas efectivas para revisar las políticas gubernamentales nacionales y locales, y para enmendar, derogar o anular las leyes y las disposiciones reglamentarias que tengan como consecuencia crear la discriminación racial o perpetuarla donde ya exista.

Asimismo es acorde con la legislación comparada Latinoamericana, ya que la Constituciones Políticas de Ecuador y Bolivia mencionan expresamente a los pueblos indígenas u originarios, así como a los pueblos o comunidades afro en sus respectivos textos:

Ecuador:

Art. 56.- Las comunidades, pueblos, y nacionalidades indígenas, el pueblo afroecuatoriano, el pueblo montubio y las comunas forman parte del Estado ecuatoriano, único e indivisible¹¹.

Bolivia

Artículo 3. La nación boliviana está conformada por la totalidad de las bolivianas y los bolivianos, las naciones y pueblos indígenas originarios, campesinos, y las comunidades interculturales y afrobolivianas que en conjunto constituyen el pueblo boliviano¹².

5. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Dada su naturaleza de constituir norma de puro derecho, el Proyecto Legislativo no tiene impacto directo en el erario nacional, ya que está destinado a permitir el reconocimiento pleno del derecho a la igualdad del pueblo afroperuano, así como de los pueblos indígenas u originarios. Por el contrario, depara el beneficio de permitir al Estado impulsar, con mayor energía, mejores políticas públicas

¹¹http://www.inocar.mil.ec/web/images/lotaip/2015/literal_a/base_legal/A._Constitucion_republica_ecuador_2008constitucion.pdf

¹² <https://bolivia.justia.com/nacionales/nueva-constitucion-politica-del-estado/primer-parte/titulo-i/capitulo-primero/>

PREDICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 1081/2016-CR QUE, CON TEXTO SUSTITUTORIO, PROPONE LA LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO.

orientadas a evitar la discriminación a estos sectores de nuestra población, así como a estimular la reafirmación de su identidad étnica y cultural.

Adicionalmente, el reconocimiento de la identidad cultural del pueblo afroperuano permite al Estado cumplir con los compromisos internacionales asumidos, con relación al cese de discriminación y lucha frontal contra el racismo.

6. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afro Peruanos, Ambiente y Ecología, de conformidad con lo establecido por el literal b) del artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la APROBACIÓN del **Proyecto de Ley 1081/2016-CR**, con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE INCORPORA EL DEBER DEL ESTADO DE RECONOCER Y PROTEGER LA IDENTIDAD ÉTNICA Y CULTURAL DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U ORIGINARIOS Y DEL PUEBLO AFROPERUANO

Artículo único. Modificación del artículo 2°, inciso 19., de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el artículo 2°, inciso 19., de la Constitución Política del Perú, el cual queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 2°.- Toda persona tiene derecho:

(...)

19. A su identidad étnica y cultural. El Estado reconoce protege y **garantiza** la pluralidad étnica y cultural de la Nación, **entre los cuales se encuentran los pueblos indígenas u originarios y el Pueblo Afroperuano**

Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete. Los extranjeros tiene este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad.

Dese cuenta,
Sala de Comisión
Lima, 17 de abril del 2018.