



MIRTHA VÁSQUEZ CHUQUILÍN

“Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres” “Año del Bicentenario del Perú”



Los Congresistas que suscriben, miembros del Grupo Parlamentario Frente Amplio por la Justicia, Vida y Libertad, a iniciativa de la congresista **Mirtha Vásquez Chuquilín**, en ejercicio de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y conforme lo establecen los artículos 74, 75 y 76 del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente proyecto de ley.

FÓRMULA LEGAL

El Congreso de la República Ha dado la siguiente ley:

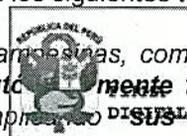
LEY QUE RECONOCE LA FACULTAD JURISDICCIONAL DE LAS RONDAS CAMPESINAS

TÍTULO I

Artículo 1. - Modificación del artículo 149 de la Constitución:

Modifícase el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, en los siguientes términos:

“Artículo 149.- Las autoridades de las comunidades campesinas, comunidades nativas, y las rondas campesinas, pueden ejercer autónomamente funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, aprobando sus costumbres, siempre que no violen derechos fundamentales.”



Firmado digitalmente por: MONTOYA GUIVIN ABSALON
PK 6044828 hard
En señal de conformidad
Fecha: 19/05/2021 19:26:52-0500

Las formas de coordinación entre la justicia ordinaria y la jurisdicción especial pueden ser reguladas por ley. El Estado garantiza que todo acto de poder estatal respeta la costumbre, la autonomía y el derecho propio de la jurisdicción especial”.



Firmado digitalmente por: CHECCO CHAUCA Lenin
Abraham FAU 20181749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/05/2021 16:28:05-0500



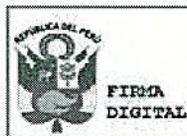
Firmado digitalmente por: VASQUEZ CHUQUILIN Mirtha
Esther FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 17/05/2021 10:00:31-0500



Firmado digitalmente por: QUISPE APAZA YVAN FIR
42741824 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/05/2021 15:52:42-0500



Firmado digitalmente por: SILVA SANTISTEBAN
MANRIQUE Rocio Yolanda Angelica
FIR 07822730 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 18/05/2021 20:29:27-0500



Firmado digitalmente por: BAZAN VILLANUEVA Lenin
Fernando FIR 41418208 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/05/2021 18:18:23-0500



Firmado digitalmente por: QUISPE APAZA YVAN FIR
42741824 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 19/05/2021 15:53:07-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 26 de MAYO del 2021

Según la consulta realizada, de conformidad con el
Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la
República: pase la Proposición N° 7765 para su
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de
CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO.



YON JAVIER PÉREZ PAREDES
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El presente Proyecto de Ley plantea reconocer la facultad jurisdiccional de las rondas campesinas y así corregir un error histórico en la Constitución Política del Perú que, durante las últimas tres últimas décadas, ha generado un trato diferenciado no justificado hacia las rondas campesinas.

1. Antecedentes

1.1 Trayectoria de las rondas campesinas y su facultad jurisdiccional

La primera ronda campesina fue fundada el 29 de diciembre de 1976 en el caserío de Cuyumalca, provincia de Chota, departamento de Cajamarca. El surgimiento de dicha ronda fue una respuesta local frente en un contexto de agravamiento del robo y abigeato, crisis económica y desconfianza hacia las autoridades policiales y judiciales.¹ La ronda campesina es una creación colectiva del campesinado, que surgió como un mecanismo de patrullaje nocturno para autoprotegerse de la delincuencia pero que con el tiempo evolucionó y se ha constituido como una organización campesina con visión de justicia, desarrollo y autonomía.

No se trató de una ronda surgida en el seno de una comunidad campesina sino que surgió en una zona de campesinos propietarios de pequeñas parcelas pues en el departamento de Cajamarca, como en muchas otras partes de la sierra norte, la presencia de comunidades campesinas no era muy extendida.² Asimismo, el período en el que surgieron las rondas campesinas estuvo influido por los efectos de la reforma agraria y el derrumbe del gamonalismo, en el que las autoridades estatales de Cajamarca “no tomaron la posta para organizar el orden en el campo”.³ El nuevo orden político y económico post reforma agraria no significó una modificación sustancial en el orden jurídico, el cual seguía estando configurado con arreglo a la prevalencia de la ciudad frente al espacio rural, además de mantener básicamente intactas las relaciones clientelares entre los grupos de poder y los distintos actores de la justicia estatal. Serían, en cambio, las rondas campesinas las que empezaron a cuestionar dicho ordenamiento en los espacios rurales:

¹ La formación de las rondas campesinas y su rápida expansión inicial está explicada en detalle en el texto “Peasant Vigilante Committees in Northern Peru” de John Gitlitz y Telmo Rojas publicado en 1982, y recientemente incluido en versión en español en: GITLITZ, John. 2020. “Dos ideologías jurídicas: frente a los dilemas de la justicia intercultural en el Perú”. Lima: Fondo Editorial del Poder Judicial, pp. 59-97. Asimismo, el proceso inicial de las rondas campesinas se encuentra analizado en STARN, Orin. 1991. *“Con los llanques todo barro”: Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural, y nuevos movimientos sociales*. Instituto de Estudios Peruanos, pp. 11, 35-37.

² Incluso en la actualidad, en Cajamarca, el principal eje organizativo de la sociedad rural no es la comunidad campesina sino la ronda campesina (siendo aquella, más bien, un modelo organizativo poco extendido en Cajamarca). Esta forma de organizar la vida del campesinado convive y se entretiene con otras instituciones campesinas (como, por ejemplo, las juntas de regantes, los comités de pastoreo, etc.; así como entidades estatales como los municipios), configurando lo que algunos autores especializados en la materia llaman “la pluriorganización de lo rural”. DIEZ, Alejandro. 2007. *La justicia del Estado, las justicias comunales y la interculturalidad*. En La Rosa Calle, Javier (ed). *Acceso a la justicia en el mundo rural*. Lima: Instituto de Defensa Legal, pp. 59-78.

³ PICCOLI, Emmanuelle. 2014. “Justicia local mixta en Cajamarca (Perú): análisis etnológico de un pluralismo práctico”. Lima: CUHSO, Cultura-Hombre-Sociedad, pp. 58.



La Reforma Agraria había llegado como una ola y por entonces comenzaba a retirarse, llevándose consigo las viejas estructuras del poder terrateniente, pero sin dejar nada en su lugar. En ese cierto vacío de poder, los abigeos hacían de las suyas: corrompían autoridades, se aliaban con policías y compraban jueces. No había autoridad a quien reclamar (...) las rondas campesinas fueron capaces de controlar el abigeato con un mínimo de violencia, se convirtieron en organismo de justicia alternativa y proporcionaron identidad y autoestima a pequeños propietarios rurales en regiones donde las comunidades, tradicional repositorio de la identidad campesina / indígena, habían casi desaparecido desde hacía mucho tiempo (...) Una serie de factores confluyen en el surgimiento de las rondas campesinas. La crisis económica, el abigeato, la corrupción de la justicia y el vacío de autoridad estatal aparecen mencionados de modo prácticamente unánime en los estudios.⁴

El éxito inicial de las rondas campesinas permitió que experimentaran un rápido proceso de expansión, en una primera etapa que duró hasta el año 1992 aproximadamente. Esta expansión se manifestó en tres ámbitos:⁵

- a) **Territorial:** Lograron tener presencia en una zona geográfica muy extendida. En Efecto, según Starn, en los tres primeros años de las rondas campesinas, ya existían cientos de comités en las provincias de Chota, Hualgayoc y Cutervo, mientras que hacia fines de la década de 1980 se habían expandido a cientos de kilómetros, cubriendo el departamento de Cajamarca, Amazonas, La Libertad, Lambayeque y Piura.⁶
- b) **Funcional:** Rápidamente dejaron de ser solo patrullas nocturnas para asumir mayores funciones, como la administración de justicia local en diversos tipos de materias, así como ciertas funciones de gobierno local. En cuanto a la administración de justicia campesina, esta llegó a consolidarse como la actividad central de las rondas hacia mediados de los ochenta.⁷
- c) **Organizativo:** La organización de las rondas se complejizó adquiriendo diversos niveles más allá del patrullaje local, lo que se manifestó en el surgimiento de diversas organizaciones representativas de rondas en ámbitos distritales, provinciales y departamentales.

Aunque no se cuenta con estadística precisa sobre el volumen de casos resueltos por la justicia rondera en esta etapa, sí existen indicios de su gran magnitud. Así, Rojas y Gitlitz señalaron:

⁴ DEGREGORI, Carlos Iván y M. PONCE. 2000. "Movimientos sociales y Estado: el caso de las rondas campesinas de Cajamarca y Piura". En DEGREGORI, Carlos Iván (Comp.). 2000. *No hay país más diverso. Compendio de antropología peruana*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales en el Perú, pp. 392-393.

⁵ Un análisis más amplio de estas tres dimensiones de la expansión rondera se encuentra en: GÁLVEZ RIVAS, Aníbal y Cecilia SERPA ARANA. 2013. "Apuntes sobre la historia del movimiento rondero: ¿nueva etapa de revitalización?". En GÁLVEZ RIVAS, Aníbal y SERPA ARANA, Cecilia (editores). *Justicia intercultural en los países andinos: contribuciones para su estudio*. Lima: Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria, pp. 46-52.

⁶ STARN, Orin. Op cit, p. 12.

⁷ Gitlitz, John S. 1998. "Decadencia y supervivencia de las rondas campesinas del norte del Perú." *Debate agrario: Análisis y alternativas*. N° 28, pp. 26.



La Federación Provincial de Rondas Campesinas de Cajamarca reportaba, entre 1987 y 1989, que sus rondas afiliadas resolvieron más de 12000 casos: 600 de abigeato, 500 de robo, 2800 de disputas familiares, 2900 de orden público, 3500 de problemas de tierra y aguas, 400 de caminos, 1600 de deudas y 400 de brujería. Aun si las cifras no fuesen exactas, la cantidad de casos es contundente.⁸

De este modo, a inicios de los noventa, las rondas campesinas habían logrado una etapa de auge. Por ello, en 1991 Starn calculaba que “Comités de ronda operan actualmente alrededor de 3,435 caseríos en una zona de más de 150,000 km²”, y sugería que representaban “uno de los movimientos rurales más grandes y duraderos de las postrimerías del siglo XX en América Latina”. Pero, pese a su magnitud, eficacia y legitimidad, este antropólogo resaltaba que todavía no se conocía lo suficiente sobre las rondas campesinas:

Fuera del Perú las rondas siguen siendo casi desconocidas. Dentro, abundan las concepciones erróneas. Algunos piensan que las rondas no son más que “vigilantes” violentos. Otros las confunden con patrullas campesinas, también llamadas “rondas”, organizadas por las FF.AA. en la sierra sur-central para enfrentar a las guerrillas de Sendero Luminoso.⁹

En ese contexto de desconocimiento parcial de las rondas campesinas surgió el artículo 149 de la Constitución Política de 1993:

Artículo 149.- Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

Como puede verse, el artículo 149 señaló que las rondas actúan como apoyo de las autoridades de las comunidades campesinas y nativas en el ejercicio de la facultad jurisdiccional, pese a que las rondas campesinas ejercían ampliamente dicha función en la época en la que se elaboró la Constitución Política y no eran solo órganos de apoyo.

El artículo 149 de la Constitución, tuvo su origen en dos proyectos distintos, elaborados por la Mesa de Trabajo sobre Pluralidad Jurídica y Derechos Étnicos y por la Comisión de Reforma Constitucional del Poder Judicial. Ambos proyectos se elaboraron en 1993 para ser luego presentados al Congreso Constituyente Democrático (CCD) y en ambos se incluía a las rondas campesinas como titulares de la función jurisdiccional. Sin embargo, el debate en la Comisión de Constitución y Reglamento del CCD refleja que existían dudas sobre si las rondas realmente ejercían funciones jurisdiccionales o solamente cumplían un rol auxiliar dentro de las comunidades,¹⁰ lo cual es coherente con ese

⁸ ROJAS, Telmo, y John GITLITZ. 1997. “Veinte años de cambios culturales y políticos en las rondas campesinas de Cajamarca.” En GONZALES DE OLARTE, Efraín, REVESZ, Bruno y TAPIA, Mario (editores). 1997. Perú: El problema agrario en debate. Sepia VI, pp. 593.

⁹ STARN, Orin. *Op cit.*, p. 14.

¹⁰ GÁLVEZ RIVAS, Aníbal. 2016. *De la antropologización del derecho a la recaída dogmática: balance de los estudios sobre pluralismo jurídico y administración de justicia en el Perú (1964-2013)*. Lima: Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú, pp. 143-149.

desconocimiento comentado por Starn. El siguiente debate entre dos parlamentarias constituyentes refleja este tipo de dudas:

La señora CHÁVEZ COSSÍO (NM-C90).— Pero creo, Presidente, que las rondas campesinas son, más bien, un mecanismo que tienen las comunidades; son como la Policía, pero no son soberanas ni representan una —diríamos— nación en pequeño. Considero que las rondas campesinas no deben tener funciones jurisdiccionales.

La señora FLORES NANO (PPC).— Pero es que uno de los hechos que viene ocurriendo es que sí administran justicia. Por ejemplo, frente al problema del abigeato, tienen mecanismos propios de administración de justicia. Con sus abusos, con sus límites, con sus problemas, pero han venido funcionando.

La señora CHÁVEZ COSSÍO (NM-C90).— Pero creo que en los casos de abigeato las rondas campesinas lo que hacen es impedir que se robe ganado o atrapar a los que lo hacen, pero los derivan a sus autoridades. Las rondas no ejercen esa función jurisdiccional. En los casos que conozco [...] las rondas campesinas son como la Policía: atrapan al delincuente que quiere incurrir en abigeato y lo ponen a disposición de las autoridades comunales; pero las rondas, por sí mismas, no administran justicia.

La señora FLORES NANO (PPC).— Sí, claro que sí.

La señora CHÁVEZ COSSÍO (NM-C90).— No, yo he tenido referencias distintas y, en todo caso, no puedo asegurar que eso sea así. Pero me gustaría que profundicemos más en ese tema.¹¹

Este tipo de dudas motivaron que en el debate de la Comisión de Constitución y Reglamento se busque una forma de consenso que evite rechazar el artículo, pero la consecuencia fue que en dicha fórmula solo se reconoció la facultad jurisdiccional de las autoridades campesinas y nativas, pero no de las rondas campesinas, asignando a estas últimas un rol de apoyo.

Pero este ha sido un error histórico, pues el modelo de ronda campesina que se adoptó en el debate que originó el artículo 149 no correspondía con la realidad de las rondas campesinas que existían a inicios de los noventa y que habían identificado las investigaciones sociales sobre pluralismo jurídico en el Perú. Como ha señalado Gálvez:

[L]a imagen de las rondas que acogió el artículo 149 de la Constitución no supuso adoptar las características de algunas rondas y generalizarlas a todas las del país, sino generar conceptualmente un tipo de ronda que no existía o nadie conocía en el mundo del derecho. En efecto, las investigaciones realizadas [durante el período 1977-1993] no mostraron en ningún momento la existencia de rondas al interior de comunidades campesinas o nativas que participaran en la labor de administrar justicia. Por el contrario, se mostraron rondas que surgieron en contextos en los que no había presencia de comunidades campesinas. Además, se trataban de rondas que se ubicaban estrictamente en el norte del país;

¹¹ Actas de Debate de la Comisión de Constitución y Reglamento. Citado por GÁLVEZ RIVAS, Aníbal, *Op. Cit.*, p. 147.

mientras que, en el sur, se observaban comunidades campesinas y, si se hablaba de rondas, se referían apenas a la existencia de comités de autodefensa en el marco del conflicto armado interno que sufríamos por aquel entonces, pero sin participación en la administración de justicia (i.e. Revilla & Price, 1992, pp. 91–93). En cuanto a las rondas que actualmente existen como parte de comunidades campesinas en el sur andino, surgieron poco a poco recién a inicios de los años noventa, por lo que en 1993 debió ser un fenómeno incipiente que no podía asumirse como generalizado ni generalizable (cfr. Bonilla, 1997; y Rodríguez, 2007). Del mismo modo, tampoco había estudios que mostrasen la presencia de rondas campesinas en la Amazonía, pues fue recién desde Espinosa, a mediados de los años noventa, que se mostró la expansión del movimiento rondero hacia la zona oriental del país, pese a que fue un proceso que se había iniciado con la migración de campesinos cajamarquinos a la región San Martín en 1986 (1995, pp. 59–76).¹²

En efecto, el año 1993 las rondas campesinas que ejercían la administración de justicia tenían una alta presencia en la sierra norte del Perú, donde había poca presencia de comunidades campesinas. En cambio, en la sierra sur, lo que existían eran los comités de autodefensa, que no ejercían labores de administración de justicia ni de apoyo en esa materia; mientras que en la selva existían tampoco rondas campesinas al interior de las comunidades nativas. Las actuales rondas campesinas que tienen gran presencia en la sierra sur y la selva, son más bien resultado de la expansión del movimiento rondero, desde la sierra norte, que recién se afianzó hacia mediados de la década de 1990.¹³

Las rondas campesinas atravesaron un período de debilidad durante la década de 1990 por diversos factores.¹⁴ Uno de ellos fue la criminalización de diversos dirigentes ronderos por administrar justicia, como consecuencia del error plasmado en el artículo 149 de la Constitución Política. El año 2000 esta situación se agudizó gravemente:

Este año, las dirigencias ronderas enfrentaron diversos problemas con las autoridades judiciales y policiales por inacción ante delitos sufridos por los campesinos. En este contexto se intensificó la aplicación indiscriminada que la Ley Antisecuestros (Ley 26222, de agosto de 1993) que penaba con 20 años de cárcel los actos de privación de la libertad, llevando al extremo el abuso y registrándose el centenar de casos indicados.¹⁵

Este problema de la criminalización siguió una tendencia creciente durante esa década, según estadística elaborada sobre la base de información proporcionada por el Ministerio Público.¹⁶

¹² GÁLVEZ, *op. Cit.*, p. 198.

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ Véase GITLITZ, John. 1998. Decadencia y supervivencia de las rondas campesinas del norte del Perú. *Debate agrario: Análisis y alternativas*. N° 28, pp. 23–53.

¹⁵ LAOS, Alejandro, Pastor PAREDES y Edgardo RODRÍGUEZ. 2003. *Rondando por nuestra ley: la exitosa experiencia de incidencia política y cabildeo de la Ley de Rondas Campesinas*. Lima: Red Interamericana para la Democracia – Servicios Educativos Rurales (SER), pp. 35-36.

¹⁶ LEVAGGI TAPIA, Renato. 2010. “Situación de los casos de miembros de Comunidades Campesinas, Nativas y Rondas Campesinas denunciados ante el Ministerio Público por ejercicio de su función jurisdiccional”. En: LA ROSA CALLE, Javier y Juan Carlos RUIZ MOLLEDA (editores). 2010. *La facultad jurisdiccional de las rondas campesinas: comentarios al Acuerdo Plenario de la Corte Suprema que reconoce facultades jurisdiccionales a las rondas campesinas*. Lima: Instituto de Defensa Legal, pp. 9-20.

Pese a los problemas afrontados, las rondas campesinas entraron a una nueva etapa de revitalización a inicios de la década del 2000, que estuvo muy vinculada con la articulación que lograron a nivel nacional, en torno al cabildeo que realizaron para lograr la aprobación de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, así como la celebración de sus congresos nacionales y la conformación de una organización representativa de alcance nacional: la Central Única de Rondas Campesinas (CUNARC). Asimismo, en esta etapa de revitalización la Corte Suprema adoptó un acuerdo plenario el año 2009 (Acuerdo Plenario N° 1-2009-CJ-116) que reconoce que las rondas campesinas pueden ejercer función jurisdiccional y que, en consecuencia, sus dirigentes no cometen delito al ejercer dicha facultad, sobre la base de argumentos que se explicarán más adelante.¹⁷

Con la aprobación de dicho acuerdo, se redujo el nivel de criminalización, aunque no desapareció completamente, lo que ha quedado claramente manifestado en una reciente sentencia emitida en el distrito judicial de Cajamarca que condena a 30 años de prisión preventiva a dirigentes ronderos por actos realizados en el ejercicio de la administración de justicia en sus pueblos.

1.2 Antecedentes en las propuestas legislativas

En relación al artículo 149 de la Constitución, en los períodos parlamentarios anteriores, se presentaron diversos proyectos de ley de coordinación entre la jurisdicción especial y la ordinaria, con el fin de cumplir lo dispuesto por el propio artículo 149.¹⁸

Durante el presente período legislativo, encontramos algunas propuestas vinculadas al artículo 149, aunque con objetivos diversos, como se aprecia en la siguiente tabla:

Proyecto de Ley 00885-2016-CR	Propone modificar el artículo 149 de la Constitución, para otorgar función jurisdiccional a las rondas campesinas.
Dictamen de los Proyecto de Ley 00797/2016-CR y 00925/2016-CR	Se propone modificar el artículo 149 de la Constitución Política para que los Comités de Autodefensa también puedan ejercer una labor de apoyo a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas en el ejercicio de su función jurisdiccional.
Proyecto de Ley 02473-2017-CR	Propone modificar el artículo 149 de la Constitución, para otorgar función jurisdiccional a las rondas campesinas.
Proyecto de Ley 4563-2019-CR	Propone la modificación del artículo 20 del Código Penal para que los ronderos que ejerzan sus funciones conforme al artículo 149 de la Constitución y la Ley de Rondas Campesinas

¹⁷ GÁLVEZ RIVAS, Aníbal y SERPA ARANA, Cecilia. 2013. *Op. Cit.*, pp. 58-78.

¹⁸ El análisis del contenido de esos diversos proyectos de ley se encuentra en: YRIGOEYEN, Raquel. 2001. “Retos para construir una jurisdicción pluricultural: Balance de los proyectos de ley sobre el art. 149 de la Constitución”. *Boletín del Instituto Riva-Agüero*. N° 28, pp. 153-174; y BRANDT, Hans-Jurgen. 2017. “La justicia comunitaria y la lucha por una ley de coordinación de la justicia”. *Derecho PUCP*. N° 78, pp. 215-247.

	estén exentos de responsabilidad penal.
Proyecto de Ley 4877-2020-CR	Propone modificar el artículo 149 de la Constitución, para otorgar función jurisdiccional a las rondas campesinas.

Como puede apreciarse en la tabla, los Proyectos de Ley N° 00885-2016-CR, 02473-2017-CR y 4877-2020-CR tienen cierta similitud con este proyecto porque se orientan también a modificar el artículo 149 de la Constitución. Sin embargo, este proyecto se diferencia porque también abarca la modificación de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, y porque los fundamentos son también distintos.

2. Fundamentos de la propuesta

2.1 Discriminación hacia las rondas campesinas

Además de los problemas mencionados en la sección de antecedentes, el artículo 149 de la Constitución es discriminatorio contra las rondas campesinas existentes en zonas donde no hay comunidades campesinas porque ambas formas de organización cumplen una función similar en la vida social de la población, en relación a la solución de sus conflictos, por lo cual se les debería reconocer las mismas facultades. En efecto, en la sierra norte de nuestro país:

La población, de base cultural andina, pero carente de un sistema de autoridad comunal propio, encontró en las rondas la forma de organizarse comunalmente en torno a una asamblea en la que participa toda la población de la estancia o aldea y un comité directivo elegido democráticamente [...].

La práctica de resolución de conflictos y problemas a través de las asambleas, el apoyo mutuo para rondar y realizar obras comunitarias, la apertura de nuevos espacios de comunicación y reciprocidad, las celebraciones colectivas por los aniversarios de las rondas y la reinvencción de la «identidad rondera» sentaron las bases para la recreación de la «comunalidad». Las rondas se convirtieron así en una nueva forma de autoridad comunal andina que ejerce su autoridad dentro de su ámbito territorial (comunidad, aldea, caserío) en coordinación con las rondas vecinas de su zona, distrito o provincia, en los casos o problemas que lo ameriten.¹⁹

Por ello, frente a esa similitud en la vida social, la Defensoría del Pueblo ha reconocido anteriormente que la falta de reconocimiento expreso de la facultad jurisdiccional de las rondas campesinas refleja una laguna del derecho, por lo que planteó la integración del artículo 149, con el fin de reconocer que les corresponde la misma consecuencia jurídica reconocida a las comunidades campesinas:

Quando nos encontramos con situaciones de hecho que, a pesar de requerir una regulación jurídica, no la tienen, estamos ante una laguna del Derecho, la misma que tiene que llenarse mediante una operación de integración jurídica. En efecto, suponer que sólo está regulado lo que se ha escrito es desconocer que la vida social es dinámica y por lo tanto, llevar el Derecho al fracaso. Para evitar eso, se admite la interpretación extensiva

¹⁹ Yrigoyen, Raquel. 2002. "Hacia un reconocimiento pleno de las rondas campesinas y pluralismo legal". *Allpanchis*. N° 59, p. 31-81.



de las normas. Por ella se extiende el supuesto de hecho de una norma hacia otro supuesto de hecho carente de regulación expresa, pero de naturaleza similar a aquél que sí está regulado, de manera que a este último le corresponda la misma consecuencia jurídica que al primero.

Por la literalidad del artículo 149° del texto constitucional vigente, al supuesto de hecho «comunidad campesina» le corresponde la consecuencia jurídica «ejercen funciones jurisdiccionales». Una interpretación lógica de este artículo admite extender su supuesto de hecho hasta abarcar a las rondas campesinas de caseríos o centros poblados, en la medida en que son instituciones sociales de naturaleza similar a las comunidades campesinas, al ser, como ellas, expresiones culturales de numerosos pueblos y comunidades andinas, las mismas que imparten justicia conforme a su derecho comunal. Con la diferencia de estar integradas por campesinos parceleros.²⁰

En ese sentido, el artículo 149 de la Constitución establece una regulación discriminatoria porque frente a situaciones similares establece consecuencias diferenciadas sin que exista una justificación.

2.2 La necesidad de una interpretación sistemática e integradora de los derechos de las rondas campesinas

El Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116 de la Corte Suprema, reconoce que la Constitución Política estableció, por un lado, el derecho a la identidad étnica y cultural de las personas (el cual tiene la máxima relevancia normativa); y por el otro, se estableció que debe protegerse la pluralidad étnica y cultural de la nación (artículos 2, inciso 19 de la Constitución). Asimismo, el Acuerdo Plenario resalta que la Constitución afirma dos derechos colectivos importantes: a) a la identidad cultural de las comunidades campesinas y nativas, a su existencia legal, personería jurídica y autonomía dentro de la ley (artículo 89), y b) la jurisdicción especial comunal sobre hechos ocurridos en su ámbito territorial, de conformidad a su propio derecho consuetudinario y siempre que no se violen derechos fundamentales (artículo 149).²¹

Este acuerdo plenario buscó analizar estos artículos desde una perspectiva de sistematización e integración normativa, tomando en cuenta además el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (1989) así como la Declaración de Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas (2007). Esto porque “El artículo 149° de la Constitución exige una lectura integradora y en armonía con los principios de unidad de la Constitución, concordancia práctica y corrección funcional, a fin de establecer con toda justicia si las Rondas Campesinas y Comunales son o no sujetos colectivos titulares del derecho de ejercicio de funciones jurisdiccionales en su ámbito territorial”.²²

En esa línea, la Corte Suprema expuso diversos criterios jurídicos entre los fundamentos 7 a 17 de dicho documento, los que finalmente fueron establecidos como doctrina legal conforme al segundo acuerdo adoptado en esa oportunidad. En síntesis, sobre la titularidad de la facultad jurisdiccional de las rondas campesinas, en los fundamentos 7 y 8 se explica lo siguiente:

²⁰ DEFENSORÍA DEL PUEBLO. 2006. *El reconocimiento estatal de las rondas campesinas: Normas y jurisprudencia*. Lima: Defensoría del Pueblo, p. 12.

²¹ CORTE SUPREMA. Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116, FJ. 6.

²² CORTE SUPREMA. Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116, FJ. 7.

Las Rondas Campesinas, en consecuencia y vistas desde una perspectiva general, forman parte de un sistema comunal propio y, en rigor, constituyen una forma de autoridad comunal en los lugares o espacios rurales del país en que existen —estén o no integradas a Comunidades Campesinas y Nativas preexistentes—

[...]

Como tales, las Rondas Campesinas, que se inscriben dentro del contexto de las formas tradicionales de organización comunitaria y de los valores andinos de solidaridad, trabajo comunal e idea del progreso [...], han asumido diversos roles en el quehacer de esos pueblos —tales como seguridad y desarrollo— y, entre ellos, también se encuentra, sin duda alguna, los vinculados al control penal en tanto en cuanto —presupuesto necesario para su relevancia jurídica— aplican las normas del derecho consuetudinario que les corresponda y expresen su identidad cultural. Son una respuesta comunal, entre otras expresiones socio culturales, ante al problema de la falta de acceso a la justicia, que es un derecho fundamental procesal que integra el núcleo duro de los derechos fundamentales.

[...]

Los integrantes de las Rondas Campesinas cumplen, en principio, el requisito de pertenecer a un grupo cultural y étnico particularizado.

[...]

8°. En la medida que la propia Constitución afirma el derecho a la identidad étnica y cultural de las personas y el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación, así como que el Convenio ratifica el derecho de los pueblos históricos a conservar sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas, siendo el criterio fundamental la conciencia de su identidad (artículo 1°), entonces, atendiendo a que las Rondas Campesinas —según se tiene expuesto— son la expresión de una autoridad comunal y de sus valores culturales de las poblaciones donde actúan, será del caso entender —en vía de integración— que pueden ejercer funciones jurisdiccionales, cuyo reconocimiento efectivo, desde luego, estará condicionado al cumplimiento de un conjunto de elementos que luego se precisarán. No hacerlo importaría un trato discriminatorio incompatible con el derecho constitucional a la igualdad y a la no discriminación [...]

Si el fundamento del artículo 149° de la Constitución es que los pueblos con una tradición e identidad propias en sede rural resuelvan sus conflictos con arreglo a sus propias normas e instituciones —el artículo 8°.2 del Convenio fija como pauta que dichos pueblos tienen derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias—, es obvio que al ser las Rondas Campesinas parte de ese conglomerado social y cultural, actúan en un espacio geográfico predeterminado y lo hacen conforme al derecho consuetudinario —cuya identificación y definición previa es tarea central del juez—, deben tener, como correlato, funciones jurisdiccionales en lo que le es privativo [...] Las Comunidades Campesinas y Nativas, en suma, no son los únicos titulares del derecho a la identidad cultural y del derecho consuetudinario.²³

Como puede apreciarse, de acuerdo a la Corte Suprema, una lectura sistemática e integradora de la Constitución Política del Perú, permite entender que las rondas

²³ CORTE SUPREMA. Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116, FJ. 7-8.

campesinas son también titulares de la facultad jurisdiccional especial establecida en el artículo 149 de la Constitución Política.

Sin duda los efectos de este acuerdo han sido importantes para el avance en el reconocimiento de derechos de las rondas campesinas:

Es decir, el Acuerdo Plenario consiguió un doble efecto. En lo inmediato, zanjó un debate en el entorno judicial sobre si las rondas campesinas estaban comprendidas o no dentro de los alcances del artículo constitucional 149 como sujetos activos de la coordinación interjurisdiccional, optando por interpretar que éstas sí tenían esa potestad. En lo mediato, debilitó los argumentos de quienes negaban el reconocimiento de esta clase de pluralismo jurídico. A partir de ese momento, los debates ya no se centraron en la posibilidad de que las autoridades comunales o ronderas ejercieran jurisdicción en su territorio, pues adquirieron otra naturaleza, y se concentraron –por ejemplo– en los límites de su actuación o en evaluar las reglas que tendrían que regir al existir conflictos de competencia con el fuero ordinario.²⁴

Pese a que la Corte Suprema definió como postura institucional reconocer que las rondas campesinas son también titulares de la función jurisdiccional, el tema no quedó completamente zanjado en otras instituciones que conforman el sistema de justicia. En efecto, la interpretación del artículo 149 que plasmó la Corte Suprema en su acuerdo plenario no tiene efectos vinculantes para instituciones como el Tribunal Constitucional, el Ministerio Público o incluso la Policía Nacional del Perú.

Durante el año 2020, además, se emitieron dos sentencias que han reavivado el debate sobre la facultad jurisdiccional de las rondas campesinas, y que resultan preocupantes porque suponen un retroceso en el reconocimiento de sus derechos.

En primer lugar, el 19 de octubre de 2020, el Tribunal Constitucional publicó la Sentencia del Pleno 468/2020, recaída en el Exp. N° 04417-2016-PHC/TC.²⁵ Si bien en sentencias anteriores, el Tribunal Constitucional había mostrado avanzado en el desarrollo de los alcances del artículo 149 de la Constitución,²⁶ en esta sentencia excluyó de manera explícita a las rondas campesinas como titulares de la facultad jurisdiccional:

[C]onviene precisar, conforme a lo expresado en los considerandos precedentes, que solo tienen la atribución de ejercer dicha jurisdicción las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, otorgándose a las rondas campesinas un rol subsidiario, de apoyo a las autoridades comunales en el ejercicio de la jurisdicción comunal.

²⁴ LA ROSA, Javier. “La Relación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria (coordinación / cooperación / tensiones) en el Perú”. En: RAMÍREZ, Silvina y otros. *Pluralismo jurídico en Latinoamérica: Cooperación, coordinación y tensiones entre la Justicia Indígena y la Justicia Ordinaria*. La Paz: Fundación Konrad Adenauer (KAS), p. 149.

²⁵ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 2020. Sentencia recaída en el Exp. 04417-2016-HC/TC. <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/04417-2016-hc>

²⁶ En particular, en las sentencias recaídas en los expedientes 01126-2011-HC/TC, 00220-2012-PA/TC, 07009-2013-HC/TC y 02765-2014-PA/TC, cuyo análisis se encuentra en LA ROSA, Javier. *Op. Cit.*, pp. 154-159.



16. Ahora bien, las rondas campesinas, en tanto forma autónoma y democrática de organización comunal, pueden establecer interlocución con el Estado y apoyar el ejercicio de funciones jurisdiccionales de las Comunidades Campesinas y Nativas; por ejemplo, en la solución de conflictos, realizando funciones de conciliación extrajudicial conforme a ley, así como funciones relativas a la seguridad y a la paz comunal dentro de su ámbito territorial (cfr. artículo 1 de la Ley de Rondas Campesinas, Ley 27908).²⁷

Como se puede apreciar, el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Exp. N° 04417-2016-PHC/TC, no concuerda con la interpretación que la Corte Suprema realizó del artículo 149 en cuanto a la titularidad de las rondas campesinas. Esto es preocupante porque se trata del supremo intérprete de nuestra Constitución y porque su postura se deriva de una interpretación literal del referido artículo, lo que genera un desconocimiento de facultades de las rondas campesinas, en perjuicio de los millones de ciudadanos peruanos que encuentran en dichas instituciones una expresión cultural que los representa y uno de los pocos medios efectivos para tener acceso a la justicia.

Fuera del análisis doctrinario que se pudiera realizar, como señala Juan Carlos Ruiz Molleda, “la consecuencia práctica es que regresarán los procesos penales contra los líderes de las rondas campesinas, acusándolos de la comisión de delitos de usurpación de funciones, secuestro, coacción, etc. Es decir, el Estado le niega el derecho de acceso a la justicia de la población rural”²⁸.

En segundo lugar, el año pasado el Primer Juzgado Penal Colegiado Supraprovincial Permanente de Cajamarca emitió la Sentencia N° 1, recaída en el Expediente penal N° 1278-2018-1-0601-JR-PE-05, de fecha 6 de enero de 2021, que condenó a 30 años de prisión a tres dirigentes ronderos por delito de secuestro agravado por acciones tomadas en el ejercicio de la función jurisdiccional, en un caso de presunta estafa, mientras que no se ha producido todavía sanción alguna contra el presunto estafador. En ese sentido, esta sentencia resulta una muestra temprana de la nueva criminalización a la que están expuestos los líderes de las rondas campesinas por administrar justicia.

En tercer lugar, este año, el Tribunal Constitucional publicó la Sentencia del Pleno 154/2021, recaída en el EXP. N° 03158-2018-PA/TC CUSCO Francisco Rojas Condemayta y otros que corrige el criterio anterior, reconociendo que las rondas ejercen su jurisdicción especial, congruente con la interpretación del Acuerdo Plenario N° 01 – 2009/CJ-116.

Consecuentemente, en el año 2020 se emitieron sentencias que reavivó el debate sobre la facultad jurisdiccional de las rondas campesinas, y que resultan preocupantes porque suponen un retroceso en el reconocimiento de sus derechos. En efecto, el 19 de octubre de 2020, el Tribunal Constitucional publicó la Sentencia del Pleno 468/2020, recaída en el

²⁷ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia recaída en el Expediente N° 04417-2016-HC/TC, FJ. 15-16.

²⁸ RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos. 2020. “TC emite sentencia que desconoce sin mayor motivación la facultad de administrar justicia de las rondas campesinas: ¿El regreso de la criminalización de las rondas campesinas?”. *Enfoque Derecho*. 07/12/2020. <https://www.enfoquederecho.com/2020/12/07/tc-emite-sentencia-que-desconoce-sin-mayor-motivacion-la-facultad-de-administrar-justicia-de-las-rondas-campesinas-el-regreso-de-la-criminalizacion-de-las-rondas-campesinas/>

Exp. N° 04417-2016-PHC/TC.²⁹, que realizó una interpretación restrictiva de la constitución negando esta judicatura especial a las rondas campesinas, considerándolas, meras auxiliares de la jurisdicción comunal, lo que no es congruente con la interpretación que hemos podido mostrar en el Acuerdo Plenario N° 01 – 2009/CJ-116, así como en la jurisprudencia anterior del Tribunal Constitucional. Sin perjuicio de ello, la Sentencia del Pleno 154/2021, recaída en el EXP. N° 03158-2018-PA/TC, ratifica los criterios del Acuerdo Plenario N° 01 – 2009/CJ-116, en la que se reconoce jurisdicción especial a las rondas campesinas.

Acorde a lo señalado, consideramos necesaria la fórmula legal propuesta, puesto que se deben evitar “interpretaciones ambiguas”, que, en la mayoría de los casos, permite la desnaturalización de derechos fundamentales, que, para el tema de exposición, es el de la jurisdicción especial de las rondas campesinas.

2.3 Explicación de la fórmula legal

La fórmula legal consta de un solo artículo, que se orienta a modificar el artículo 149 de la Constitución Política. En la siguiente tabla se aprecian las diferencias entre el artículo vigente y el propuesto:

Artículo vigente	Artículo propuesto
<p>Artículo 149.- Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.</p>	<p>Artículo 149.- Las autoridades de las comunidades campesinas, comunidades nativas, y las rondas campesinas, pueden ejercer autónomamente funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, aplicando sus propias costumbres, siempre que no violen derechos fundamentales.</p> <p>Las formas de coordinación entre la justicia ordinaria y la jurisdicción especial pueden ser reguladas por ley. El Estado garantiza que todo acto de poder estatal respeta la costumbre, la autonomía y el derecho propio de la jurisdicción especial</p>

Como se puede apreciar, el cambio busca que el artículo 149 ya no se limite a otorgar un carácter de apoyo a las rondas campesinas, sino que se les reconozca plenamente a sus autoridades, la titularidad de la función jurisdiccional especial, en las mismas condiciones que a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas.

Esto será naturalmente relevante en las zonas del país donde existen las rondas autónomas, que no fueron creadas como órganos de comunidades campesinas, lo que ocurre en muchos casos en la sierra norte. Distinto de la realidad en la sierra sur,

²⁹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. 2020. Sentencia recaída en el Exp. 04417-2016-HC/TC. <https://jurisprudencia.sedetc.gob.pe/sentencia/04417-2016-hc>



donde las rondas campesinas son normalmente órganos conformados al interior de las comunidades en donde, no se generará ningún cambio, en tanto sus autoridades son también autoridades comunales.

Consecuentemente, con relación al derecho de “aplicar sus propias costumbres”, que menciona la fórmula legal propuesta, consideramos que estas no deben interpretarse bajo una categorización que las clasifique, “según la ley”, “fuera de la ley” o “contra ley”, puesto que ello, no permite el dialogo intercultural con el “otro derecho”, que es el de la costumbre, el mismo que se expresa tanto en la realidad de las comunidades, como de las rondas campesinas, lo que de hecho tiene una manifestación plural, fundamento, que demanda el reconocimiento de una persona o grupo de personas como sujeto de derecho, en este caso las rondas y su autonomía³⁰.

Asimismo, con la finalidad de garantizar la coordinación entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial, así como de colocarlos con la misma jerarquía se ha procedido a equiparar sus atribuciones, cuyo dialogo debe atender a un enfoque intercultural necesario, que en caso de ser regulado, esta tendrá que ser con pleno respeto al pluralismo jurídico de la jurisdicción especial, lo que significa, no permitir bajo ningún concepto, asimetrías, ni asimilacionismos de las diferentes jurisdicciones.

También, comprendemos que está desigualdad entre ambas jurisdicciones se expresan en el hecho concreto de que, desde que se promulgó la Constitución de 1993, hasta la fecha no se ha logrado la aprobación de una ley de coordinación entre ambas jurisdicciones, a pesar de la existencia de ciertas iniciativas legislativas³¹. Además, el segundo párrafo del artículo propuesto busca reforzar la autonomía que deben tener las instituciones comunales y ronderas titulares de ésta jurisdicción especial.

3. Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional.

La presente iniciativa legislativa está orientada a las autoridades de las rondas campesinas, la facultad jurisdiccional especial establecida en la Constitución, para que se reconozca expresamente dicha facultad jurisdiccional a las rondas campesinas y para garantizar su autonomía.

La vigencia de esta norma permitirá resolver una controversia jurídica de muchos años que perjudica a la administración de justicia en zonas rurales del país. En efecto, las rondas campesinas cumplen un rol importante en la administración de justicia, pero debido a que el artículo 149 tiene una redacción cuya interpretación literal no les reconoce facultades jurisdiccionales, todo el sistema de justicia se ve afectado. No solo

³⁰ Boris Gilmar Espezúa Salmón. El Derecho desde la mirada del otro base para la Construcción del pluralismo jurídico en el Perú, Ed. Ideas-solución Editorial, año 2016, pág. 135. Nos comparte una definición al decir que ella; *“se entiende como la parte integral de la comprensión de una persona con otra, ya que es el individuo mismo el que asume el rol en relación con el “otro” como parte de un proceso de reacción”*. En ese sentido, se busca explicar la existencia de la alteridad social y cultural, en la existencia de uno está condicionado en la explicación del otro.

³¹ Proyecto de Ley 00773/2016-CR. Disponible en:
http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/Expvirt_2011.nsf/visbusqptramdoc1621/00773?op=endocument.

se trata de que los dirigentes ronderos han sido denunciados muchas veces de manera injusta, sino que el Ministerio Público y el Poder Judicial, en diversos casos han utilizado sus tiempos y recursos para impulsar procesos contra ronderos, lo cual aumenta su carga procesal de manera innecesaria. Asimismo, el procesamiento a los ronderos no solo los afecta de manera individual, sino que debilita la institucionalidad rondera en el campo, lo que afecta el servicio de administración de justicia.

En ese sentido, la vigencia de la norma tendrá un efecto positivo porque fortalecerá la administración de justicia en las zonas rurales de nuestro país y pondrá fin a la injusticia inherente a la criminalización que han sufrido los dirigentes ronderos durante décadas.

4. Análisis costo beneficio

La presente iniciativa legislativa no irroga gasto al erario público. Por el contrario, generará los siguientes beneficios:

- Permitirá que las instituciones del sistema de justicia ahorren recursos pues no necesitarán impulsar procesos adicionales en los que se procese a dirigentes ronderos por ejercer la función de administrar justicia en sus pueblos.
- Al no presentarse nuevos procesos contra ronderos, las instituciones del sistema de justicia podrán optimizar el uso de sus recursos, reorientándolos hacia otros procesos penales.

V. Incidencia ambiental

Este proyecto de ley no generará ningún impacto negativo al medio ambiente, ya que se trata de un proyecto que busca reconocer el derecho a la jurisdicción de forma explícita de la organización de las rondas campesinas, mediante una reforma constitucional del artículo 149 de la Constitución Política del Perú.

VI. La relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional.

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las siguientes políticas de Estado y agenda legislativa del Acuerdo Nacional³²:

- **Fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de Derecho:** Garantizar las organizaciones políticas y demás organizaciones de la sociedad civil, y velará por el resguardo de las garantías y libertades fundamentales, fomentará la afirmación de una cultura democrática que promueva una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes.

³² ACUERDO NACIONAL. (Visitada por última vez el 13 de mayo de 2021). Disponible en: <http://acuerdonacional.pe/>