



PERÚ

Ministerio del Interior

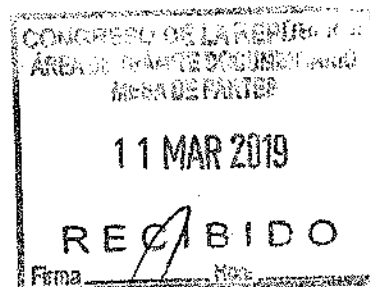
Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año de la Lucha contra la Corrupción y la Impunidad"

Lima, 08 MAR 2019

44217

OFICIO N° 346 -2019/IN/DM



Señor Congresista  
**WILBERT ROZAS BELTRÁN**  
Presidente  
Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y  
Afroperuanos, Ambiente y Ecología  
Congreso de la República  
Presente.-

Asunto : Solicitud de opinión sobre Proyecto de Ley

Referencia : Oficio P.O. N° 143-2017-2018/CPAAAAE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, a través del cual se solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 2294/2017-CR, que propone la Ley que modifica el artículo 6 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.

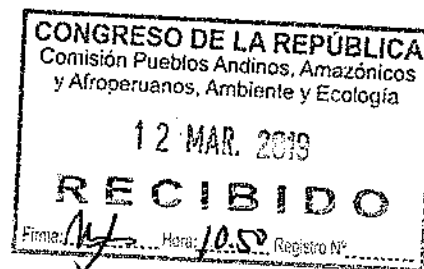
Al respecto, en atención a lo solicitado, remito para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe N° 000452-2019/IN/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,



CARLOS MORÁN SOTO  
MINISTRO DEL INTERIOR



CC: GA

CMS/FZH/IBR  
Registro N° 2018-2020282





Bi

"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DE LA LUCHA CONTRA LA CORRUPCION Y LA IMPUNIDAD"

San Isidro, 18 de Febrero del 2019

**INFORME N° 000452-2019/IN/OGAJ**

**A :** FREDY MACARIO ZELAYA HERRERA  
SECRETARIO GENERAL

**De :** DAVID CHARLES NAPURI GUZMAN  
DIRECTOR GENERAL DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORIA JURÍDICA

**Asunto :** OPINIÓN LEGAL AL PROYECTO DE LEY N° 2294/2017-CR, LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 6 DE LA LEY N° 27908, LEY DE RONDAS CAMPESINAS

**Referencia :** MEMORANDO N° 000015-2019/IN/VOI/DGOP

Tengo el agrado de dirigirme a usted en atención al documento de la referencia, por el cual la Dirección General de Orden Público emite opinión respecto del proyecto de Ley N° 2294/2017-CR, Ley que modifica el artículo 6 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.

**I. ANTECEDENTES**

- 1.1. Mediante Oficio N° 143-2017-2018/CPAAAAE-CR, de fecha 28 de enero de 2018, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología solicita al Ministro del Interior opinión técnico – legal sobre el proyecto de Ley del asunto.
- 1.2. Mediante Oficio N° 2771-2018-PCM/SG, de fecha 08 de agosto de 2019, la Secretaría General de la Presidencia del Consejo de Ministros remite el Oficio N° 1005-2017-2018/CDRGLMGE-CR, de fecha 22 de enero de 2018, de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado por el cual se solicita opinión técnico – legal al proyecto de Ley del asunto.
- 1.3. Con Memorando N° 000004-2019/IN/OGAJ, de fecha 04 de enero de 2019, la Oficina General de Asesoría Jurídica solicitó a la Dirección General de Orden Público que el proyecto de Ley debe contar con la opinión técnica de la Dirección de Rondas Campesinas.
- 1.4. A través del Memorando N° 000015-2019/IN/VOI/DGOP, de fecha 09 de enero de 2019, la Dirección General de Orden Público del Ministerio del Interior remite el Informe N° 00001-2019-IN\_VOI-DGOP-ECC, por el cual se emite opinión al proyecto de Ley del asunto.

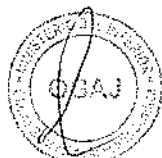
**II. BASE LEGAL**

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Reglamento del Congreso de la República del Perú.
- 2.3. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio del Interior, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: "<https://aplicaciones.mininter.gob.pe/consultapexpedientes/>" e ingresando la siguiente clave: 20180002020282



R. CARREÑO



L. URTEAGA



- 2.4. Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.
- 2.5. Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones de Ministerio del Interior, y modificatorias.
- 2.6. Decreto Supremo N° 004-2017-IN, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

### III. ANÁLISIS LEGAL

- 3.1. De conformidad con lo establecido en el artículo 36 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-IN, la Oficina General de Asesoría Jurídica tiene como función, entre otras, emitir opinión jurídico legal sobre los proyectos de ley y demás normas y dispositivos que son materia de competencia del Sector Interior y otros órganos del Estado, cuando le sean requeridos.
- 3.2. Por lo antes señalado, corresponde emitir opinión legal en relación al proyecto de Ley N° 2294/2017-CR, "Ley que modifica el artículo 6 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas".
- 3.3. Respecto a las competencias del Ministerio del Interior, debe considerarse las disposiciones establecidas en el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior<sup>1</sup>, que establece que dicho Ministerio ejerce competencia exclusiva a nivel nacional en materia de orden interno y orden público; así también, ejerce competencia compartida en materia de seguridad ciudadana. Asimismo, en el artículo 5 de la citada norma se establece las funciones rectoras y específicas de competencia del Ministerio del Interior, en materia de orden interno y orden público, concordado con las funciones rectoras establecidas en el artículo 4 del Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-IN, las que se sujetan a la Constitución y a la Ley.
- 3.4. Por su parte, el Despacho Ministerial cuenta con dos (02) Viceministerios de Orden Público y de Seguridad Pública. Respecto del Viceministerio de Orden Público, el artículo 38 de dicho Decreto Legislativo, señala que es el encargado de planificar, dirigir y supervisar la actividad funcional del Sector Interior en materia de orden interno y orden público, teniendo como función, entre otras, la de "Proponer, conducir y supervisar los lineamientos de políticas sectoriales en materia de relaciones comunitarias con las rondas campesinas y comunidades indígenas."
- 3.5. El proyecto de Ley N° 2294/2017-CR, Ley que modifica el artículo 6 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, es una iniciativa legislativa del Congresista Wilmer Aguilar Montenegro del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, propuesto en el marco de las facultades establecidas en el artículo 107<sup>2</sup> de la Constitución Política del Perú y en los artículos 74<sup>3</sup>, 75<sup>4</sup> y el inciso 2<sup>5</sup> de artículo 76 del Reglamento del

<sup>1</sup> Norma que establece la naturaleza jurídica, el ámbito de competencia, la estructura orgánica básica y las competencias y funciones del Ministerio del Interior.

#### <sup>2</sup> Iniciativa Legislativa

**Artículo 107.-** El Presidente de la República y los Congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los Gobiernos Regionales, los Gobiernos Locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a Ley.

<sup>3</sup> **Artículo 74.** Por el derecho de iniciativa legislativa, los ciudadanos y las instituciones señaladas por la Constitución Política tienen capacidad para presentar proposiciones de ley ante el Congreso.

<sup>4</sup> **Artículo 75.** Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo-beneficio de la futura norma legal incluido, cuando corresponda, un comentario sobre su incidencia ambiental. De ser

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por el Ministerio del Interior, aplicando lo dispuesto por el Art. 25 de D.S. 070-2013-PCM y la Tercera Disposición Complementaria Final del D.S. 026-2016-PCM. Su autenticidad e integridad pueden ser contrastadas a través de la siguiente dirección web: <https://aplicaciones.mininter.gob.pe/consultaexpedientes/> e ingresando la siguiente clave: 20180002020282



Congreso, el cual consta de ocho (08) artículos y dos (02) disposiciones complementarias finales.

- 3.6. El proyecto de Ley N° 2294/2017-CR, de acuerdo con su artículo 1, tiene por objeto modificar el artículo 6 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas con la finalidad de mejorar la gestión de los ronderos en el desarrollo de su comunidad. La modificación propuesta consiste en incluir en el artículo 6 de dicha Ley, el "De recho a la Capacitación" a favor de los rondas campesinas.
- 3.7. De acuerdo con la exposición de motivos, la propuesta de incluir el derecho a la capacitación a favor de las Rondas Campesina se debe, porque consideran que los ronderos campesinos ejercen una acción política y de desarrollo comunal en diversos sectores de la vida pública y que en estos mismos lugares se dan considerables tasas de deserción escolar, más que en el lado urbano del país. Asimismo, una capacitación en educación a los ronderos permitirá prevenir la deserción escolar; en ese sentido, la mejora de los acuerdos entre el Ministerio de Educación y los gobiernos regionales debe tomar en cuenta la participación de los ronderos como aliado en el desarrollo de las políticas educativas programadas, pero no lo harán bien si no tienen una previa capacitación. Asimismo, consideran que las Rondas Campesinas son una institución con un importante prestigio social y con gran arraigo en el ámbito rural del país, por lo que la propuesta de fortalecer sus capacidades en materia de educación busca convertirlos en agentes de desarrollo para su comunidad y a través de nuevas capacidades tendrían mejores oportunidades personales y profesionales.

- 3.8. De otro lado, en el análisis costo beneficio del proyecto de Ley N° 2294/2017-CR se indica que mediante el referido proyecto de Ley se busca potenciar el desempeño y la productividad de las Rondas Campesinas, mediante conocimientos que parten de su experiencia y se consolidan con la capacitación que determina el perfil del progreso de las comunidades campesinas como colaboradores eficaces de desarrollo del mundo rural.

Sobre el particular, en la exposición de motivos del proyecto de Ley antes citado no se verifica que se haya desarrollado un análisis del costo (en materia económica) sobre las implicancias que ameritaría otorgar capacitación a los ronderos campesinos, más aun, cuando en el artículo 2 del precitado proyecto de Ley se indica que la capacitación será realizada por los Ministerios o entidades que les corresponda. Es decir, la aprobación del proyecto de Ley propuesta por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, necesariamente implica desarrollar una serie de medidas y actividades por parte de los Ministerios y entidades involucradas en la materia, en lo referido a la capacitación a favor de los ronderos campesinos; es decir implica una serie de gastos no previstos que, necesariamente, deben estar debidamente presupuestados en el Presupuesto del Sector Público del Ejercicio Fiscal que corresponda.

el caso, la fórmula legal respectiva que estará dividida en títulos, capítulos, secciones y artículos. Estos requisitos sólo pueden ser dispensados por motivos excepcionales.

<sup>5</sup> "Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

2. Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo: 2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por seis (6) Congresistas, o 2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios. En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.

(...)"



En esa línea, mediante el análisis costo beneficio de dicho proyecto de Ley nos permitiría conocer los costos y gastos que generaría para el Estado otorgar capacitación a los ronderos campesinos; así como, se determinaría si con la propuesta de Ley se lograría satisfacer los objetivos públicos de una manera eficiente, buscando que se asigne la menor cantidad de recursos y obtener la mayor cantidad de beneficios con dichos recursos.

3.9. Sin perjuicio de lo antes señalado, se colige que el proyecto de Ley N° 2294/2017-CR tiene implícitamente disposiciones, como las indicadas en su artículo 2, que constituyen una iniciativa de gasto del Poder Legislativo; lo cual contraviene lo establecido en el artículo 79<sup>6</sup> de la Constitución Política del Perú, y el numeral 2 del artículo 76<sup>7</sup> del Reglamento del Congreso, que restringen las iniciativas de los representantes ante el Congreso para crear y/o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.

3.10. De otro lado, la Dirección General de Orden Público del Ministerio del Interior, remite el Informe N° 00001-2019-IN\_VOI\_DGOP-ECC, el cual hace suyo, que emite opinión al proyecto de Ley, señalando, entre otros, lo siguiente:

- *Cuál es el beneficio real que pueden lograr las rondas campesinas con la incorporación de un derecho a la capacitación, cuando los otros tres derechos ya reconocidos en la Ley N° 27908 –como los de participación, control y fiscalización– aún no han sido debidamente implementados en la práctica por el Estado, debido a los costos que implica su implementación.*
- *El derecho a la capacitación no forma parte de la agenda de derechos que exigen las rondas campesinas al Estado, ya que de la revisión a las diferentes propuestas legislativas hechas por las rondas campesinas desde el 2003 en adelante, se puede ver que la preocupación de las rondas campesinas está enfocada en el reconocimiento a mayores facultades jurisdiccionales, al derecho a la consulta previa y a ser incluidos como beneficiarios en programas sociales. Por tanto, no cabe esperar un respaldo mayoritario de las rondas campesinas hacia el proyecto de Ley propuesto.*
- *La exposición de motivos del proyecto de Ley no hace un adecuado análisis costo-beneficio; es decir no tiene un enfoque cuantitativo, solo se señala beneficios generales sin establecer cuál será el costo de la implementación de dicha propuesta de Ley para el Estado.*

3.11. Por lo antes expuesto, esta Oficina General de Asesoría Jurídica opina que el proyecto de Ley N° 2294/2017-CR, Ley que modifica el artículo 6 de la Ley

<sup>6</sup> "Restricciones en el Gasto Público

Artículo 79.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto. (...)" (Énfasis agregado)

<sup>7</sup> "Requisitos especiales

Artículo 76. La presentación de las proposiciones de ley y de resolución legislativa está sujeta, además de lo señalado en el artículo precedente, a los siguientes requisitos especiales:

(...)

Las proposiciones de ley o de resolución legislativa que presentan los Congresistas lo serán a través del Grupo Parlamentario y requieren del respaldo:

2.1. De la mayoría de sus miembros, en el caso del Grupo Parlamentario conformado por seis (6) Congresistas, o

2.2. De no menos de seis (6) Congresistas en el caso de los Grupos Parlamentarios conformados por un número de integrantes superior a seis (6) parlamentarios.

En ambos casos el Directivo-Portavoz o quien lo reemplace deberá certificar dicho respaldo. Cuando son varios los autores, se puede diferenciar entre autor o autores principales y adherentes.

Además, estas proposiciones de ley o resolución legislativa:

a) No pueden contener propuestas de creación ni aumento de gasto público. Esta regla no afecta el derecho de los Congresistas de hacer proposiciones en ese sentido durante el debate del Presupuesto.

(...)" (Énfasis agregado)



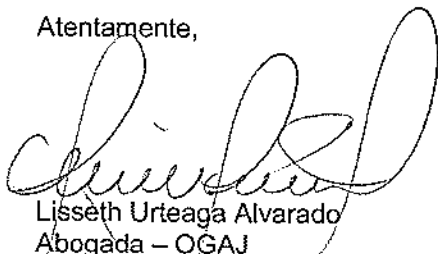
N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, no resulta viable, de acuerdo a lo señalado en los numerales 3.8, 3.9 y 3.10 del presente Informe.

#### IV. CONCLUSIONES

- 4.1. El proyecto de Ley N° 2294/2017-CR, Ley que modifica el artículo 6 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, tiene implicancias de gasto por parte de los Ministerios y entidades involucradas en otorgar capacitación a los ronderos campesinos, lo cual constituye una iniciativa de gasto del Poder Legislativo; por lo cual contraviene lo establecido en el artículo 79 de la Constitución Política del Perú y el numeral 2 del artículo 76 del Reglamento del Congreso, normas que restringen las iniciativas de los representantes ante el Congreso de la República para crear y/o aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto, de acuerdo con lo señalado en los numerales 3.8, 3.9 y 3.10 del presente Informe.
- 4.2. Por lo expuesto, **NO RESULTA VIABLE** el proyecto de 2294/2017-CR, Ley que modifica el artículo 6 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, por lo que se remite el presente informe a la Alta Dirección para los fines pertinentes.

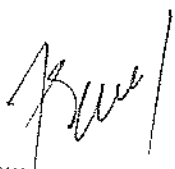


Atentamente,

  
Lisseth Urteaga Alvarado  
Abogada – OGAJ

Visto el Informe que antecede, procedo a suscribirlo en señal de conformidad.

Atentamente,



D. CHARLES NAPURÍ GUZMÁN  
Director General  
Oficina General de Asesoría Jurídica  
Ministerio del Interior

(DN/ua)

