



PERÚ

Ministerio del Interior

Despacho Ministerial

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"  
"Año del Diálogo y la Reconciliación Nacional"

Lima, 17 AGO 2018

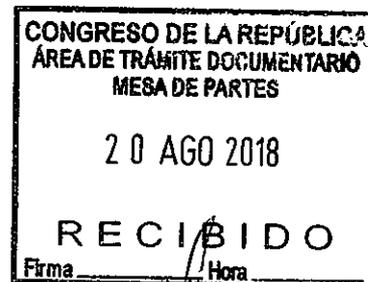
REC 050

4615

OFICIO N° 954 -2018/IN/DM

RJ. 179918

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



Asunto : Opinión del Proyecto de Ley N° 773/2016-CR

Referencia : Oficio N° 2219-2016-2017/CPAAAAE-CR

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación al documento de la referencia, a través del cual solicita opinión del Proyecto de Ley N° 773/2016-CR, que propone desarrollar el artículo 149° de la Constitución Política del Perú, estableciendo los principios, políticas, criterios y reglas para la coordinación de la jurisdicción especial con la jurisdicción ordinaria.

Al respecto, en forma complementaria al Oficio N° 000498-2017/IN/DM, remito para su conocimiento y fines pertinentes, copia de los siguientes documentos:

- Informe N° 000048-2017/IN/VOI/DGOP elaborado por la Dirección General de Orden Público del Ministerio del Interior.
- Informe N° 001435-2018/IN/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior.

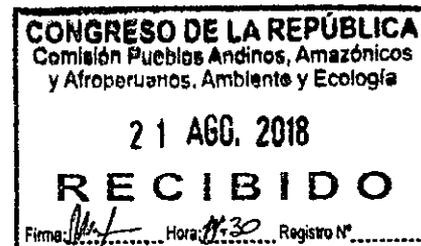
Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

MAURO MEDINA GUIMARAES  
MINISTRO DEL INTERIOR

CC: GA

RTF/IBR/JTP  
Registro N° 2017-1899020  
Registro N° 2017-1579332





PERÚ

Ministerio del Interior

Despacho Ministerial

58549

"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Lima, 09 MAY 2017

OFICIO N° 498 -2017/IN/DM

CONGRESO DE LA REPUBLICA  
AREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO  
MESA DE PARTES

10 MAY 2017

RECIBIDO

CARGO

Firma: \_\_\_\_\_ Hora: 10:40

Señor Congresista  
**SALVADOR HERESI CHICOMA**  
Presidente  
Comisión de Justicia y Derechos Humanos  
Congreso de la República  
Presente.-

Asunto : Opinión del Proyecto de Ley N° 773/2016-CR

Referencia : a) Oficio P.O. N° 637-2016-2017-CJDDHH/CR-P  
b) Oficio P.O. N° 706-2016-2017-CJDDHH/CR-P

Tengo el agrado de dirigirme a usted, con relación a los documentos de la referencia, a través de los cuales solicita opinión del Proyecto de Ley N° 773/2016-CR, que propone desarrollar el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, estableciendo los principios, políticas, criterios y reglas para la coordinación de la jurisdicción especial con la jurisdicción ordinaria.

Al respecto, en atención a lo solicitado, remito para su conocimiento y fines pertinentes, copia del Informe N° 000392-2017/IN/OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior.

Sin otro particular, quedo de usted.

Atentamente,

CARLOS BASOMBRIO IGLESIAS  
MINISTRO DEL INTERIOR

CC: GA

JAVM/LCF/hjfa  
Registro N° 2017-1507827



"AÑO DEL BUEN SERVICIO AL CIUDADANO"

San Isidro, 21 de Noviembre del  
2017

**INFORME N° 000048-2017/IN/VOI/DGOP**

**A :** JOSE ANGEL VALDIVIA MORON  
SECRETARIA GENERAL

**De :** CLARA AMALIA DEL PILAR RUIZ SEMINARIO  
DIRECTORA GENERAL DE LA DIRECCION GENERAL DE ORDEN PUBLICO

**Asunto :** OPINIÓN ACERCA DEL PROYECTO DE LEY NO. 773/2016-CR, QUE  
DESARROLLA EL ARTÍCULO 149° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA  
DEL PERÚ Y REGULA LA COORDINACIÓN INTERCULTURAL DE LA  
JUSTICIA.

**Referencia :** Oficio No. 706-2016-2017-CJDDHH/CR-P (02FEB2017)  
Informe No. 000392-2017/IN/OGAJ

Por el presente me dirijo a usted, con relación al asunto del rubro, a fin de emitir opinión legal sobre el Proyecto de Ley Nro. 773/2016-CR.

**I. ANTECEDENTES:**

- 1.1. Mediante Oficios P.O. N° 637 y 706-2016-2017-CJDDHH/CR-P, el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley No. 773/2016-CR, de desarrollo del artículo 149° de la Constitución Política del Perú, que "regula la coordinación intercultural de la justicia".
- 1.2. El 24 de marzo pasado, la Oficina General de Asesoría Jurídica del Ministerio del Interior emitió el Informe No. 000392-2017/IN/OGAJ, relativo al Proyecto de Ley en mención, concluyendo que la propuesta normativa excede el marco constitucional al considerar que la "jurisdicción especial" corresponde también a las rondas campesinas y se realiza en su "hábitat territorial". Asimismo, recoge las opiniones emitidas por la Dirección General de Seguridad Democrática y de la Oficina de Asesoría Jurídica de la Policía Nacional del Perú.
- 1.3. Al respecto, la Dirección de Rondas Campesinas, de la Dirección General de Orden Público, emite opinión, señalando que las rondas campesinas cuentan con el reconocimiento constitucional de sus funciones jurisdiccionales, a partir de la interpretación que hace la Corte Suprema de Justicia de la República, recogida en el Acuerdo Plenario 01-2009/CJ-116 y pronunciado por el V Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanente y Transitorias, del 13 de noviembre de 2009.
- 1.4. En tal sentido, se requiere ampliar la opinión institucional del Ministerio del Interior, de manera que recoja la doctrina legal y jurisprudencial que sobre la materia se tiene y se analice, a partir de estos criterios, el contenido del Proyecto de Ley No. 773/2016-CR.





**II. BASE LEGAL:**

- 2.1. Constitución Política del Perú.
- 2.2. Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 2.3. Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.
- 2.4. Decreto Supremo N° 004-2017-IN, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.

**III. CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY No. 773/2016-CR:**

3.1. El Proyecto de Ley N° 773/2016-CR desarrolla el artículo 149° de la Constitución Política del Perú, que regula tanto los elementos de la jurisdicción especial, como la coordinación intercultural entre dicha jurisdicción con la jurisdicción ordinaria, enfocándose en este último aspecto. Se encuentra dentro de la facultad de iniciativa legislativa de conformidad a lo que dispone el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, concordante con el artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República.

3.2. El proyecto presenta el siguiente contenido:

|            |   |
|------------|---|
| Artículo 1 | Señala como objeto de la Ley el desarrollar el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, estableciendo: principios, políticas, criterios y reglas para la coordinación de la jurisdicción especial con la jurisdicción ordinaria.  |
| Artículo 2 | Se establecen definiciones correspondientes para efectos de ley.  |
| Artículo 3 | Se desarrollan como principios generales de coordinación, los principios de: Coexistencia de jurisdicciones de justicia; Interculturalidad como base de la interacción entre las jurisdicciones especial y ordinaria; Cooperación entre autoridades y órganos de resolución; Complementariedad y reconocimiento de resoluciones y Respeto a los derechos fundamentales.   |
| Artículo 4 | Reconoce que toda persona o colectivo que considere vulnerado o amenazado sus derechos fundamentales por actos de la jurisdicción especial u ordinaria puede recurrir a un proceso constitucional.  |
| Artículo 5 | Establece la coordinación y dialogo entre la jurisdicción especial y la ordinaria.  |
| Artículo 6 | Dispone que las autoridades de la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria, establecen medios y formas de coordinación funcional y operativa, para lo cual deberán realizar reuniones periódicas.  |
| Artículo 7 | Establece que en los lugares en donde coexistan juzgados de paz con autoridades jurisdiccionales con competencia en comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas, se coordina y armonizan los actos y procedimientos.   |
| Artículo 8 | Señala que la competencia de la jurisdicción especial se ejerce sobre hechos o conflictos surgidos en su ámbito territorial y que le corresponden de acuerdo con su derecho consuetudinario. Asimismo, se señala que la jurisdicción especial también es competente sobre hechos o conflictos ocurridos en su territorio que involucren a personas que no pertenecen a éste, salvo que dicha persona cuestione su competencia, caso en el que se procede conforme al artículo 11 de la ley. |



|  |   |
|--|---|
| Artículo 9                                   | Las autoridades de la jurisdicción especial y la ordinaria pueden declinar su competencia a favor de la otra, siempre que esta sea competente para conocerlo.   |
| Artículo 10                                  | Se establece que la jurisdicción ordinaria tiene competencia exclusiva para investigar y sancionar los delitos de: homicidio, violación a la libertad sexual, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, contra la humanidad, contra el Estado y Defensa Nacional, contra los Poderes del Estado y el Orden Constitucional. |
| Artículo 11                                  | Establece como se resuelven los conflictos de competencia entre la jurisdicción especial y la ordinaria, señalando que de haber consenso se puede recurrir a la intervención de facilitadores y especialistas.  |
| Artículo 12                                  | Se establece la cooperación de la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial para la realización de diligencias.  |
| Artículo 13                                  | Se señala que para efectos de cumplir con el artículo anterior, se requiere la remisión de una solicitud que indique el acto o diligencia para la cual se solicita colaboración y su finalidad. De omitirse brindar la cooperación de forma injustificada se incurre en responsabilidad.                                |
| <b>Disposiciones Complementarias Finales</b> |   |
| Primera                                      | Se establece que las disposiciones de la Ley se interpretan de conformidad con la Constitución, así como diversos tratados y acuerdos suscritos por el Perú.  |
| Segunda                                      | Se establece el apoyo a las autoridades de la jurisdicción especial por parte de la Policía Nacional del Perú.  |
| Tercera                                      | Se señala que la jurisdicción especial y ordinaria se brindarán colaboración en materia de capacitación.  |
| Cuarta                                       | El Ministerio Público y el Poder Judicial deben promover las políticas de coordinación de la jurisdicción especial con la jurisdicción ordinaria. Asimismo, el Ministerio de Cultura y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos deben apoyar las actividades de formación y capacitación.                           |
| Quinta                                       | El Presidente del Poder Judicial, en coordinación con las autoridades de la jurisdicción especial, informa a las comisiones de Justicia y Derechos Humanos, y de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República una vez al año sobre la implementación de la Ley.          |

#### IV. ANALISIS:

##### a) Situación de la doctrina legal y jurisprudencial sobre el artículo 149°:

4.1. El Artículo 149° de la Constitución Política del Perú establece que: ***“Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer 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”***.

4.2. A partir de una lectura literal de la norma se interpreta inicialmente que la función jurisdiccional especial establecida en el artículo 149° se encuentra atribuida a dos sujetos: (i)



autoridades de las comunidades campesinas y (ii) autoridades de las comunidades nativas, cumpliendo las rondas campesinas un rol complementario, de órganos de apoyo para el ejercicio de esta jurisdicción.

4.3. Sin embargo, la doctrina legal posterior a esta norma ha ido incorporando a las rondas campesinas como un tercer operador con facultades jurisdiccionales, tanto si actúan dentro de comunidades campesinas o no, así como en espacios rurales o no comunales. De esta forma, la Ley No. 27908, Ley de Rondas Campesinas, publicada el 17 de noviembre de 2002, les reconoce personería jurídica y las define “... como forma autónoma y democrática de organización comunal, pueden establecer interlocución con el Estado, apoyan el ejercicio de funciones jurisdiccionales de las Comunidades Campesinas y Nativas, colaboran en la solución de conflictos y realizan funciones de conciliación extrajudicial conforme a la Constitución y a la Ley, así como funciones relativas a la seguridad y a la paz comunal dentro de su ámbito territorial. Los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas se aplican a las Rondas Campesinas en lo que les corresponda y favorezca.” (Artículo 1º), que (Artículo 7º) “en uso de sus costumbres pueden intervenir en la solución pacífica de conflictos suscitados entre los miembros de la comunidad u organizaciones de su jurisdicción y otros externos, siempre y cuando la controversia tenga su origen en hechos ocurridos dentro de su jurisdicción comunal”, desarrollando la disposición constitucional que dejó el debate del Art 149º en el Congreso Constituyente Democrático del año 1993, como fluye de su Diario de Debates.

4.4., Asimismo, el Acuerdo Plenario (Fundamentos del 7 al 17), acuerda que, “los integrantes de las Rondas Campesinas cumplen, en principio, el requisito de pertenecer a un grupo cultural y étnico particularizado” (Fundamento 7), “en vía de integración”, las rondas campesinas “pueden ejercer funciones jurisdiccionales” que, si bien agrega que el reconocimiento efectivo de dichas funciones está condicionado al cumplimiento de cuatro elementos que definen su jurisdicción, a saber: (i) un elemento humano; (ii) un elemento orgánico; (iii) un elemento normativo; y (iv) un elemento geográfico:

|                    |   |
|--------------------|---|
| Elemento humano    | “Existencia de un grupo diferenciable por su origen étnico o cultural y por la persistencia diferenciada de su identidad cultural” (de acuerdo al Acuerdo Plenario, si se encuentra presente en las rondas campesinas).   |
| Elemento orgánico  | “Existencia de autoridades tradicionales que ejercen una función de control social en sus comunidades. Las Rondas Campesinas, precisamente, es esa organización comunal que, entre otras múltiples funciones, asume funciones jurisdiccionales para la solución de los conflictos. Ellas cuentan con la necesaria organización, con el reconocimiento comunitario y con capacidad de control social”.   |
| Elemento normativo | “Existencia de un sistema jurídico propio, de un derecho consuetudinario que comprenda normas tradicionales tanto materiales cuanto procesales y que serán aplicadas por las autoridades de las Rondas Campesinas. Esas normas, en todo caso y como perspectiva central de su aceptabilidad jurídica, han de tener como fundamento y límite la protección de la cultura comunitaria, asegurar su mantenimiento y prevenir las amenazas a su supervivencia”. |



|                     |  |
|---------------------|--|
| Elemento geográfico | "Las funciones jurisdiccionales, que determinan la aplicación de la norma tradicional, se ejercen dentro del ámbito territorial de la respectiva Ronda Campesina. El lugar de comisión del hecho, determinante de la aplicación de la norma tradicional, es esencial para el reconocimiento constitucional de la respectiva función jurisdiccional de la ronda campesina: las conductas juzgadas han de ocurrir en el territorio de ésta". |
|---------------------|--|

4.5. A estos cuatro elementos, el Acuerdo Plenario 01-2009/CJ-116, agrega un aspecto clave para su interpretación, que podría considerarse un quinto elemento, el "factor de congruencia"; (Fundamento 9) esto es, que el derecho consuetudinario que deben aplicar las Rondas Campesinas no puede vulnerar los derechos fundamentales de la persona, factor que "se trata de una condición de legitimidad y límite material para el ejercicio de la función jurisdiccional especial comunal-ronderil". Es sobre la base de estos cuatro elementos y del factor de congruencia mencionado que debe analizarse el contenido del Proyecto de Ley No. 773/2016-CR, a fin de evaluar si mantiene los criterios que le otorgan reconocimiento y legitimidad a las funciones jurisdiccionales de las rondas campesinas.

**b) Análisis de los elementos de legitimidad de la jurisdicción rondera:**

4.6. **ELEMENTO HUMANO**, las rondas campesinas cuentan con características que las hacen un grupo culturalmente diferenciable, s.

4.7. **ELEMENTO ORGÁNICO**, en las rondas campesinas desarrollan mecanismos que les permiten contar con autoridades legítimas que ejercen el control social en sus comunidades, actuando frente a diferentes formas de delincuencia que se presentan a nivel local, además de ejercer funciones de investigación y sanción respecto de las personas que incurrir en dichos delitos, diligencias que suelen ser registradas de manera formal a través de sus actas.

4.8. **ELEMENTO NORMATIVO**, las rondas campesinas cuentan con un derecho consuetudinario propio, construido a partir de su práctica social, básicamente oral, no sistematizado en un cuerpo orgánico, también heterogéneo en la medida que las rondas no son una sola organización, con una sola estructura de alcance nacional, sino muchas rondas con prácticas distintas unas de otras, pero que, sin embargo, recogen los usos y costumbres propios de sus estancias, centros poblados, caseríos o comunidades junto con elementos de la legalidad estatal, y que es aplicado a partir de sus órganos propios de justicia, especialmente a través de su asamblea general.

4.9. **ELEMENTO GEOGRÁFICO**, si bien las rondas campesinas en general cuentan con un ámbito específico de actuación –especialmente aquellas rondas de carácter comunal- en el caso de las rondas campesinas propiamente dichas su ámbito territorial es más difuso, de modo tal que incluso en los procedimientos registrales adoptados para la inscripción legal de las rondas campesinas, han debido abandonar en parte este criterio al momento de registrar a estas organizaciones<sup>1</sup>. Por tanto, consideramos que este es un elemento que merece ser especialmente previsto en cualquier proyecto de regulación de la jurisdicción especial o de coordinación entre ésta y la jurisdicción ordinaria, a fin de que tanto el ejercicio de dicha jurisdicción como la coordinación entre autoridades se haga en base a criterios territoriales claramente definidos.

**c) Análisis de la propuesta normativa:**

En base a los elementos presentados, nuestra opinión sobre el contenido del Proyecto de Ley No. 773/2016-CR es la siguiente:

a) El Proyecto legisla solamente la jurisdicción que ejercen las Rondas Campesinas, no así la de las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas que también cuentan con elementos, medios y procedimientos propios y que les sirven para enfrentar la delincuencia y las faltas que se cometen en sus territorios.

b) El Proyecto recoge una definición de "Rondas Campesinas" (Art. 2º, inciso k) que no distingue entre rondas comunales, las conformadas dentro de las comunidades campesinas y

<sup>1</sup> Ver Resolución del Superintendente Adjunto de los Registros Públicos No. 108-2011-SUNARP-SA, que aprueba la Directiva que establece los criterios registrales para la inscripción de las Rondas Campesinas y Comunales, promulgada el 14 de diciembre de 2011.



aquellas propiamente dichas – las que se conforman en espacios no comunales- tal como lo hace la Ley No. 27908, basando dicha definición solamente en las segundas mientras que las primeras son solo mencionadas de manera marginal al final de la propuesta, al señalar que cumplen funciones de seguridad ciudadana.

c) El Proyecto recoge un concepto de "ámbito territorial de la jurisdicción especial" (Artículo 2º, inciso a) que no diferencia entre los territorios de las comunidades campesinas y nativas y el ámbito territorial de las rondas campesinas, a pesar que, en el caso de las rondas campesinas, se requieren criterios precisos para determinar su competencia territorial específica, sea comunal, distrital, provincial, etc. Asimismo, el uso de expresiones como "que utilizan de alguna manera" para definir dicho ámbito, puede llevar a interpretaciones muy extensivas acerca de la jurisdicción rondera, que puede afectar la coordinación entre ésta con la justicia ordinaria.

d) Sobre la competencia material regulada en el Artículo 8º y siguientes del Proyecto, la norma busca reservar solo algunas materias penales a la jurisdicción ordinaria, por ser consideradas exclusivas (y excluyentes) de la competencia del Estado, este punto requiere mayores precisiones.

Ponemos énfasis en el elemento normativo establecido en el Acuerdo Plenario No- 01-2009/CJ-116, que señala como criterio de legitimidad de la jurisdicción especial que dentro del derecho consuetudinario se cuente con normas propias que establezcan cuándo un comportamiento es considerado sancionable o no (reglas materiales), y cuál es el tratamiento a seguir en caso de producirse dicho comportamiento (reglas procesales). Bajo esta perspectiva, la competencia de la jurisdicción especial puede definirse en sus propios términos; esto es, *una comunidad o ronda podrá asumir funciones jurisdiccionales ante un determinado hecho cuando dentro de su derecho consuetudinario se cuente con normas que definan las acciones y procedimientos a ser aplicados hacia el mismo.*

En tal sentido y siguiendo lo dispuesto en el Acuerdo Plenario No. 001-2009/CJ-116, sugerimos se incorpore, en la parte pertinente que, los jueces puedan evaluar, en cada caso específico, si las normas consuetudinarias permiten que determinado delitos, en un marco de respeto a los derechos fundamentales de la persona humana, sean sometidos a la jurisdicción especial y se preserve la legitimidad que le corresponde dentro del factor de congruencia señalado.

e) Respecto de la Primera Disposición Complementaria Final, consideramos que el artículo debe incluir, dentro de las normas que deben formar parte del Bloque de la Justicia Intercultural, a la Ley No. 29824, Ley de Justicia de Paz, en tanto el propio Proyecto considera, en su Artículo 7º, que "en los lugares donde coexisten juzgados de paz con autoridades jurisdiccionales con competencia en comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y pueblos indígenas, se debe coordinar los actos y los procedimientos que aplicarán ambas autoridades, a efectos de evitar interferencias y brindar una adecuada administración de justicia.

f) Con relación al rol de la Policía Nacional del Perú, (Segunda Disposición Complementaria Final), sus funciones están definidas en el D. Lgvo 1267 y su Reglamento, en el marco de lo dispuesto por el Art. 166º de la Constitución Política, siendo así, consideramos innecesario abundar sobre la misma.

## V. CONCLUSIONES:

5.1. El Proyecto de Ley No. 773/2016-CR recoge la doctrina legal actualmente vigente, que reconoce a las rondas campesinas como un órgano de las comunidades, que cuenta con el reconocimiento del Estado para ejercer jurisdicción especial, en el marco del contenido y límites previstos por el Artículo 149º de la Constitución Política.

5.2. El Proyecto de Ley No. 773/2016-CR requiere una reformulación en su redacción, referidas a:

- a) el objeto de la norma,
- b) el ámbito territorial de la jurisdicción especial de las comunidades indígenas y nativas,
- c) a la participación de las rondas campesinas en la jurisdicción especial,
- d) la coordinación de la jurisdicción Especial con la Jurisdicción Ordinaria,
- e) las competencias materiales de la jurisdicción especial en general,



PERÚ

Ministerio del Interior

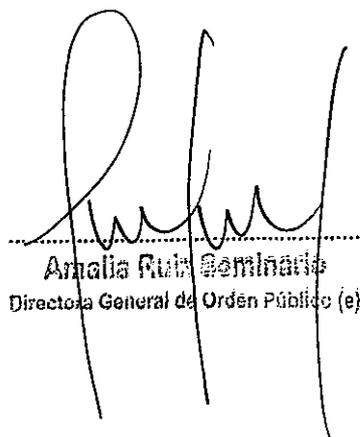
09

- f) el rol del juez de paz, fiscal y PNP que ejerce sus funciones en una comunidad campesina o nativa,
- g) la instancia encargada de señalar la competencia de las autoridades comunales,
- h) el sujeto titular de la jurisdicción comunal, y la autoridad encargada de impartir justicia, ello con la finalidad de determinar responsabilidades objetivas,
- i) la determinación de la competencia territorial y la extensión de la jurisdicción comunal,
- j) los criterios del procedimiento de la justicia comunal, a fin de proteger la garantía del debido proceso que exige la Constitución,
- k) la competencia material de la justicia comunal, concretamente, ¿puede la justicia comunal conocer y resolver delitos?,
- l) los niveles de coordinación concreta de la justicia comunal con los distintos niveles de la justicia formal, determinando la posibilidad o no de revisar sus decisiones,
- ll) las sanciones y las penas que pueden imponerse por la justicia comunal,
- m) la capacidad de las autoridades comunales y las rondas de ejercer medidas coercitivas, disponer de la capacidad de detener personas y privar las libertades tuteladas por la Constitución Política,
- n) el no reconocimiento de las normas y a las autoridades ordinarias del Estado, por parte de alguna autoridad de la jurisdicción especial comunal.
- o) Evaluar si la administración de justicia de las comunidades campesinas y las comunidades nativas constituirían instancias de desprotección de algunos derechos fundamentales, por ejemplo los de la mujer y del niño (violencia familiar), a fin de que los artículos referidos a estos aspectos se adecuen a la legislación nacional, doctrina legal y jurisprudencia recogidos en Ley No. 27908 y en el Acuerdo Plenario No. 01-2009/CJ-116.

5.3. Se remite la presente opinión, para su consideración y por su mérito la remita a la Presidencia de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República.

Hago propicia la oportunidad para expresarle los sentimientos de mi especial consideración y deferente estima.

Atentamente,



Amalia Ruiz Sembrado  
Directora General de Orden Público (e)

C.c.

(CRS)



"DECENIO DE LA IGUALDAD DE OPORTUNIDADES PARA MUJERES Y HOMBRES"  
"AÑO DEL DIÁLOGO Y LA RECONCILIACIÓN NACIONAL"

San Isidro, 03 de Mayo del 2018

## INFORME N° 001435-2018/IN/OGAJ

**A :** LILIAN ROCÍO CUEVA FERNÁNDEZ  
SECRETARIA GENERAL

**De :** ROSARIO ESTHER TAPIA FLORES  
DIRECTORA GENERAL DE LA OFICINA GENERAL DE ASESORÍA  
JURÍDICA

**Asunto :** OPINIÓN LEGAL RELACIONADA AL PROYECTO DE LEY N° 773/2016-  
CR QUE PROPONE LA «LEY DE DESARROLLO DEL ARTÍCULO 149 DE  
LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ, QUE REGULA LA  
COORDINACIÓN INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA», A INICIATIVA  
LEGISLATIVA DEL CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA GINO COSTA  
SANTOLAYA.

**Referencia :** HOJA DE ENVÍO N° 014814-2017-SG-MIN, DE FECHA 24 DE  
NOVIEMBRE DE 2017.

Tengo el agrado de dirigirme a usted, en atención al documento de la referencia, a fin de informarle lo siguiente:

### I. ANTECEDENTES:

1. Mediante Oficios N° 637 y 706-2016-2017/CJDDHH/CR-P, el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 773/2016-CR, «Ley de desarrollo del artículo 149° de la Constitución Política del Perú, que regula la coordinación intercultural de la justicia», a iniciativa legislativa del Congresista Gino Costa Santolaya.
2. Con Informe N° 000048-2017/IN/VOI/DGOP, de fecha 21 de noviembre de 2017, la Directora General de la Dirección General de Orden Público del Viceministerio de Orden Público del Ministerio del Interior, concluye que el proyecto de ley recoge la doctrina actualmente vigente que reconoce a las rondas campesinas como un órgano de las comunidades, que cuenta con el reconocimiento del Estado para ejercer jurisdicción especial.
3. Mediante el documento de la referencia, la Secretaría General, remitió el expediente administrativo conteniendo el Informe N° 000048-2017/IN/VOI/DGOP, de fecha 21 de noviembre de 2017, para opinión legal de esta Oficina General de Asesoría Jurídica.

### II. ANÁLISIS:

1. Conforme a lo señalado por el numeral 5) del artículo 36° del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, aprobado por Decreto Supremo N° 004-2017-IN, publicado en el diario oficial "El Peruano" el 24 de febrero de 2017, entre las funciones asignadas a esta Oficina General de Asesoría Jurídica, se encuentra emitir opinión jurídica legal sobre los proyectos de ley y demás normas y



R. TAPIA

MINISTERIO DEL INTERIOR  
Secretaría General

03 MAYO 2018

RECIBIDO

Hora: .....

Ministerio del Interior

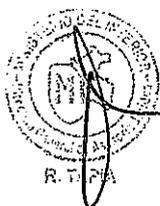
Plaza 30 de Agosto s/n Urb. Corpac - San Isidro - Lima  
www.mininter.gob.pe

RUD: 20170001899020



dispositivos que son materia de competencia del Sector Interior y demás órganos del Estado, cuando le sean requeridos.

2. En atención a ello, ha sido recibido el Oficio N° 2219-2016-2017/CPAAAAE-CR, mediante el cual, el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, solicita opinión sobre el Proyecto de Ley N° 773/2016-CR, «Ley de desarrollo del artículo 149° de la Constitución Política del Perú, que regula la coordinación intercultural de la justicia», remitiéndose a esta Oficina General de Asesoría Jurídica, para la opinión legal correspondiente.
3. El pedido de opinión solicitado por el Presidente de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos del Congreso de la República, se sustenta en el artículo 87<sup>o1</sup> del Reglamento del Congreso de la República, que faculta a los congresistas a formular pedidos de informes para el desarrollo de sus funciones.
4. De conformidad al inciso 8) del artículo 8° del Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior, el Viceministerio de Orden Interno, tiene como una de sus funciones: «*Proponer, conducir y supervisar los lineamientos de políticas sectoriales en materia de relaciones comunitarias con las rondas campesinas y comunidades indígenas*». En virtud de ello, este Sector es competente para emitir opinión sobre el presente proyecto normativo.
5. El proyecto de ley tiene como objeto desarrollar el artículo 149° de la Constitución Política del Perú, estableciendo los principios, políticas, criterios y reglas para la coordinación de la jurisdicción especial con la jurisdicción ordinaria.
6. La Justicia Intercultural, se define como un método de resolución de conflictos que parte de la existencia plural de grupos sociales en una sociedad y se aplica considerando la cultura legal que identifica a estos grupos para alcanzar la comprensión y resolución de sus conflictos. La cultura legal de dichos grupos consiste, a su vez, en el conocimiento colectivo que tienen sobre sus derechos que se manifiestan a través de la organización familiar o local, sus costumbres o tradiciones, sus normas y principios, sus decisiones colectivas, entre otras. Como método, la justicia intercultural recurre a técnicas, procedimientos y estrategias que se enriquecen, surge, y aplican a dos niveles: en la comprensión de los conflictos y en la resolución de los mismos<sup>2</sup>. En el Perú aún tenemos una limitada aplicación de la justicia intercultural. En términos figurativos podemos decir que, de un lado, tenemos a las comunidades andinas, amazónicas y costeñas que desarrollan sus propios mecanismos de resolución de conflictos, mayormente al margen de las instituciones formales del Estado (jurisdicción especial no estatal), y, de otro lado, tenemos a nuestros jueces, fiscales y abogados que aplican normas y doctrinas de origen occidental que se reproducen en las facultades de derecho de las universidades públicas y privadas (jurisdicción ordinaria o estatal).
7. La base constitucional de la jurisdicción especial, la encontramos en el artículo 149° de la Constitución Política del Perú, que preceptúa: «*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*



<sup>1</sup> Artículo 87°: «Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. Esta atribución no autoriza a solicitar información sobre procesos judiciales en trámite, salvo que sea pública o el juez o fiscal o la Sala que conoce el asunto acceda a entregar la información, bajo su responsabilidad y siempre que se lo permitan las leyes orgánicas del Poder Judicial y del Ministerio Público y las normas procesales vigentes».

<sup>2</sup> PEÑA Jumba, Antonio, Pontificia Universidad Católica del Perú, Justicia Intercultural en el Perú. Revista INTERCAMBIO. N° 28 Lima, Setiembre 2014, pág. 21-22.



*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».*

8. Al respecto, el Acuerdo Plenario N° 01-2009/CJ-116 pronunciado por el V Pleno Jurisdiccional de las Salas Penales Permanentes y Transitorias<sup>3</sup> el 13 de noviembre de 2009, realiza la interpretación del reconocimiento constitucional de las funciones jurisdiccionales de las rondas campesinas, condicionado eso sí, al cumplimiento de cuatro presupuestos que comportan la jurisdicción especial comunal-ronderil, consistentes en los elementos: humano, orgánico, normativo y geográfico<sup>4</sup>. A estos elementos se une el denominado factor de congruencia: el derecho consuetudinario que debe aplicar las Rondas Campesinas, no puede vulnerar los derechos fundamentales de la persona. Se trata de una condición de legitimidad y límite material para el ejercicio de la función jurisdiccional especial comunal-ronderil.
9. En contraste a la interpretación que realizan las Salas Penales Permanentes y Transitorias del Poder Judicial, mediante el acuerdo plenario citado, el presente proyecto de ley de desarrollo constitucional<sup>5</sup>, no define de modo concreto los diversos conceptos del tema.
10. Es el caso de las «Rondas Campesinas», definida en el inciso k del artículo 2° del proyecto, como «*Organizaciones sociales autónomas y democráticas, con personería jurídica. Se forman en aquellas localidades rurales donde no existen comunidades*

<sup>3</sup> Una silenciosa pero destacada labor funcional que vienen cumpliendo anualmente los magistrados integrantes de las Salas Penales de la Corte Suprema de Justicia de la República, es la producción de doctrina jurisprudencial vinculante. Ella adquiere particular trascendencia y utilidad para la judicatura peruana, en la medida que permite consensuar criterios y prácticas discrepantes, así como superar recurrentes contradicciones en la interpretación o aplicación de la ley penal. La legislación vigente legitima y define los procedimientos que deben observarse, para construir estos aportes hermenéuticos de nuestros jueces. Especialmente, el artículo 116° de la Ley Orgánica del Poder Judicial dispone para tal efecto la realización de plenos jurisdiccionales a nivel distrital, regional o nacional de la magistratura superior del país, así como en el ámbito de competencias de las salas especializadas en lo penal del Supremo Tribunal. El objetivo común que se asigna a estos conclave jurisprudenciales es generar un espacio de análisis y debate, teórico y práctico, para superar los antagonismos, vacíos y distorsiones que se detectan en la invocación o en el uso concreto de disposiciones e instituciones penales de naturaleza sustantiva, procesal o de ejecución.

Como señala el Magistrado Tomas Gálvez Villegas (GALVEZ Villegas, Tomás Aladino. Nuevo Orden Jurídico y Jurisprudencia, Jurista Editores, pág. 179) los precedentes vinculantes, como forma especial de jurisprudencia, fijan pautas interpretativas cualificadas de indiscutible fuerza argumentativa que deben ser observadas por parte de los órganos y tribunales de justicia mientras no exista una mejor razón que justifique su inaplicación o desvinculación en el caso concreto. Se elaboran a partir de un caso concreto del cual se extrae una regla general para la resolución de casos análogos en el futuro. Esto es la *ratio decidendi* configurativa de la jurisprudencia vinculante que constituye el fundamento principal en el que se sustenta la decisión del caso concreto y el criterio vinculante de la jurisprudencia. Pueden ser dictados por cualquiera de las salas penales que integran la Corte Suprema de Justicia, ya sea Sala penal Permanente o Sala Penal Transitoria.

<sup>4</sup> «**A. Elemento humano.** Existencia de un grupo diferenciable por su origen étnico o cultural y por la persistencia diferenciada de su identidad cultural. Como ha quedado expuesto en los párrafos anteriores, las Rondas Campesinas tienen este atributo socio cultural. **B. Elemento orgánico.** Existencia de autoridades tradicionales que ejerzan una función de control social en sus comunidades. Las Rondas Campesinas, precisamente, es esa organización comunal que, entre otras múltiples funciones, asume funciones jurisdiccionales para la solución de los conflictos. Ellas cuentan con la necesaria organización, con el reconocimiento comunitario y con capacidad de control social. **C. Elemento normativo.** Existencia de un sistema jurídico propio, de un derecho consuetudinario que comprenda normas tradicionales tanto materiales cuanto procesales y que serán aplicadas por las autoridades de las Rondas Campesinas. Esas normas, en todo caso y como perspectiva central de su aceptabilidad jurídica, han de tener como fundamento y límite la protección de la cultura comunitaria, asegurar su mantenimiento y prevenir las amenazas a su supervivencia. **D. Elemento geográfico.** Las funciones jurisdiccionales, que determinan la aplicación de la norma tradicional, se ejercen dentro del ámbito territorial de la respectiva Ronda Campesina. El lugar de comisión del hecho, determinante de la aplicación de la norma tradicional, es esencial para el reconocimiento constitucional de la respectiva función jurisdiccional de la Ronda Campesina: las conductas juzgadas han de ocurrir en el territorio de ésta». (9no. Fundamento del Acuerdo Plenario N° 01-2009/CJ-116).

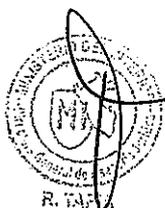
<sup>5</sup> El concepto de Ley de Desarrollo Constitucional es equivalente al de Ley Orgánica, previsto en el artículo 106° de la Constitución, el cual se refiere a las normas que "regulan la estructura y funcionamiento de las entidades del Estado previstas en la Constitución", y cuyo proceso de aprobación es distinto al de la ley ordinaria. En la doctrina nacional se considera, igualmente que las leyes de desarrollo constitucional son en esencia las leyes orgánicas (STC, Exp. N° 004-98-AI/TC de fecha 12 de agosto de 2002, Demanda de inconstitucionalidad interpuesta por el Alcalde Metropolitano de Lima contra la Ley N° 26922).





*campesinas ante la necesidad de organizar la vida en el campo y cumplen, en algunos casos, labores y funciones similares a las de las comunidades campesinas. También se entiende por rondas campesinas aquellas organizaciones de las comunidades campesinas encargadas de la seguridad ciudadana». En ella no se advierte diferenciación sustancial entre las rondas comunales y las rondas campesinas propiamente dichas, definición que, en contrario, sí realiza con mayor claridad el artículo 2º de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas<sup>6</sup>.*

11. En ese contexto, el proyecto se refiere únicamente a la jurisdicción que ejercen las Rondas Campesinas, dejando fuera de la interpretación constitucional que plantea el proyecto, a las Comunidades Campesinas y Comunidades Nativas, y cuya inclusión consideramos conveniente y necesaria, habida cuenta que ellas son vitales y estratégicas en el combate a la delincuencia y a las faltas cometidas en su ámbito geográfico.
12. Asimismo, el concepto que se desarrolla en el proyecto en cuanto al «*ámbito territorial de la jurisdicción especial*», tampoco logra una delimitación conceptual entre los territorios de las rondas campesinas con relación al de las comunidades campesinas y nativas. Ello, podría propiciar contiendas de competencia territorial, por lo que se requiere una mejor redacción a fin de establecer reglas más precisas para delimitar las competencias.
13. Del estudio de la fórmula legal y la Exposición de Motivos, coincidimos con la opinión técnica emitida por la Dirección General de Orden Público del Viceministerio de Orden Público del Ministerio del Interior, contenida en el Informe N° 000048-2017/IN/VOI/DGOP, de fecha 21 de noviembre de 2017, en el sentido que el proyecto requiere una reformulación en su redacción referidas al objeto de la norma, ámbito territorial de la jurisdicción especial de las comunidades indígenas y nativas, a la participación de las rondas campesinas en la jurisdicción especial, la coordinación de la jurisdicción especial con la jurisdicción ordinaria, las competencias materiales de la jurisdicción especial en general, el rol del juez de paz, fiscal y PNP que ejerce sus funciones en una comunidad campesina o nativa, la instancia encargada de señalar la competencia de las autoridades comunales, el sujeto titular de la jurisdicción comunal y la autoridad encargada de impartir justicia (ello con la finalidad de determinar responsabilidades objetivas), la determinación de la competencia territorial y la extensión de la jurisdicción comunal, los criterios de procedimiento de la justicia comunal (a fin de proteger la garantía del debido proceso que exige la Constitución), la competencia material de la justicia comunal, los niveles de coordinación concreta de la justicia comunal con los distintos niveles de a justicia formal, determinando la posibilidad o no de revisar sus decisiones, las sanciones y las penas que pueden imponerse en la justicia comunal, la capacidad de las autoridades comunales y las rondas de ejercer medidas coercitivas, disponer de la capacidad de detener personas y privar libertades tuteladas por la Constitución Política, el no reconocimiento de las normas y a las autoridades ordinarias del Estado por parte de alguna autoridad de la jurisdicción especial comunal, evaluar si la administración de justicia de las comunidades campesinas y las comunidades nativas constituirían instancias de desprotección de algunos derechos fundamentales, por ejemplo los de la mujer y del niño, a fin de que los artículos referidos a estos aspectos se adecúen a la legislación nacional, doctrina legal y jurisprudencia recogidos en la Ley N° 27908 y el Acuerdo Plenario N° 01-2009/CJ-116.
14. Por otro lado, la Segunda Disposición Complementaria Final del proyecto, legisla sobre el apoyo policial a las autoridades de la jurisdicción especial. Al respecto,



<sup>6</sup> «Artículo 2.- Rondas al interior de la comunidad campesina

*En los lugares donde existan Comunidades Campesinas y Nativas, las Rondas Campesinas o Rondas Comunales, se forman y sostienen a iniciativa exclusiva de la propia Comunidad y se sujetan al Estatuto y a lo que acuerden los Órganos de Gobierno de la Comunidad a los que la Ronda Campesina está subordinada».*



consideramos que la misma resulta redundante, pues ya el artículo 166° de la Constitución Política del Perú establece el marco de las funciones de la Policía Nacional del Perú, así como el Decreto Legislativo N° 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú y su reglamento.

15. En tal sentido, esta Oficina General de Asesoría Jurídica, considera que el Proyecto de Ley N° 773/2016-CR, por el cual el Congresista de la República, Gino Costa Santolaya, propone la «Ley de desarrollo del artículo 149° de la Constitución Política del Perú, que regula la coordinación intercultural de la justicia», se desarrolla fuera del marco de los procedimientos que establecen la Constitución y las leyes, resultando ser incompatible con el artículo 149° de la Constitución Política del Estado y con el artículo 2° de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.

### III. CONCLUSIÓN:

Esta Oficina General de Asesoría Jurídica, en atención a lo desarrollado en el presente informe, considera que el Proyecto de Ley N° 773/2016-CR que propone la «Ley de desarrollo del artículo 149° de la Constitución Política del Perú, que regula la coordinación intercultural de la justicia», es incompatible con el marco de los procedimientos que establecen la Constitución y las leyes, emitiéndose la correspondiente Opinión Legal **CON OBSERVACIONES**.

Atentamente,

.....  
ROSARIO ESTHER TAPIA FLORES  
Directora General  
Oficina General de Asesoría Jurídica  
Ministerio del Interior

RETF/gsg