

# REVISTA IIDH

INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS  
INSTITUT INTERAMÉRICAIN DES DROITS DE L'HOMME  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DIREITOS HUMANOS  
INTER-AMERICAN INSTITUTE OF HUMAN RIGHTS



# 49

Enero - Junio 2009

 **Asdi**  
AGENCIA SUECA  
DE COOPERACIÓN  
INTERNACIONAL PARA  
EL DESARROLLO

  
Embajada Real de  
Dinamarca

  
REAL EMBAJADA DE NORUEGA





REVISTA  
**IIDH**

Instituto Interamericano de Derechos Humanos  
Institut Interaméricain des Droits de l'Homme  
Instituto Interamericano de Direitos Humanos  
Inter-American Institute of Human Rights

© 2009, IIDH. INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

Revista  
341.481

Revista IIDH/Instituto Interamericano de Derechos  
Humanos.-Nº1 (Enero/junio 1985)  
-San José, C. R.: El Instituto, 1985-  
v.; 23 cm.

Semestral

ISSN 1015-5074

1. Derechos humanos-Publicaciones periódicas

Las opiniones expuestas en los trabajos publicados en esta Revista son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no corresponden necesariamente con las del IIDH o las de sus donantes.

Esta revista no puede ser reproducida en todo o en parte, salvo permiso escrito de los editores.

*Coordinación editorial, corrección de estilo y diagramación: Marisol Molestina.*

*Portada y artes finales: Producción Editorial-Servicios Especiales del IIDH.*

*Impresión litográfica: Imprenta y litografía My RG Diseño Producción Gráfica.*

La Revista IIDH acogerá artículos inéditos en el campo de las ciencias jurídicas y sociales, que hagan énfasis en la temática de los derechos humanos. Los artículos deberán dirigirse a: Editores Revista IIDH; Instituto Interamericano de Derechos Humanos; A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica.

*Se solicita atender a las normas siguientes:*

1. Se entregará un documento en formato digital que debe ser de 45 páginas, tamaño carta, escritos en Times New Roman 12, a espacio y medio.
2. Las citas deberán seguir el siguiente formato: apellidos y nombre del autor o compilador; título de la obra (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada. Para artículos de revistas: apellidos y nombre del autor, título del artículo (entre comillas); nombre de la revista (en letra cursiva); volumen, tomo; editor; lugar y fecha de publicación; número de página citada.
3. La bibliografía seguirá las normas citadas y estará ordenada alfabéticamente, según los apellidos de los autores.
4. Un resumen de una página tamaño carta, acompañará a todo trabajo sometido.
5. En una hoja aparte, el autor indicará los datos que permitan su fácil localización (Nº fax, telef., dirección postal y correo electrónico). Además incluirá un breve resumen de sus datos académicos y profesionales.
6. Se aceptarán para su consideración todos los textos, pero no habrá compromiso para su devolución ni a mantener correspondencia sobre los mismos.

La Revista IIDH es publicada semestralmente. El precio anual es de US \$35,00. El precio del número suelto es de US\$ 21,00. Estos precios incluyen el costo de envío por correo regular.

Todos los pagos deben de ser hechos en cheques de bancos norteamericanos o giros postales, a nombre del Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Residentes en Costa Rica pueden utilizar cheques locales en dólares. Se requiere el pago previo para cualquier envío.

Las instituciones académicas, interesadas en adquirir la Revista IIDH, mediante canje de sus propias publicaciones y aquellas personas o instituciones interesadas en suscribirse a la misma, favor dirigirse al Instituto Interamericano de Derechos Humanos, A. P. 10.081-1000 San José, Costa Rica, o al correo electrónico: [lfallas@iidh.ed.cr](mailto:lfallas@iidh.ed.cr).

# Índice

<b>Presentación</b> .....	7
---------------------------	---

*Roberto Cuéllar M.*

## **Doctrina**

Implementación de las sentencias y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: un debate necesario.....	13
--	----

*Vittorio Corasaniti*

Inter-American Court of Human Rights' reparation judgments. Strengths and challenges for a comprehensive approach .....	29
--	----

*Gina Donoso*

Legislative measures as guarantees of non-repetition: a reality in the Inter-American Court, and a possible solution for the European Court .....	69
---	----

*H. Sofía Galván Puente*

O papel do sujeito perante os sistemas de proteção dos direitos humanos: a construção de uma esfera pública por meio do acesso universal como instrumento na luta contra violação dos direitos humanos.....	107
--	-----

*André Pires Gontijo*

## **Temas en derechos humanos: perspectivas generales**

Los ombudsmen en América Latina y su incidencia política.....	157
---	-----

*Lorena González Volio*

El papel de los derechos económicos, sociales y culturales en las democracias latinoamericanas.....	203
--	-----

*Joaquín A. Mejía R.*

Seguridad, derechos humanos y democracia, ¿un nuevo paradigma? .....	239
---	-----

*Lucía Meza y Daniel Soto*

Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica.....	265
--	-----

*Carlos Manuel Rosales*

**Temas en derechos humanos: situaciones específicas**

- El nuevo código procesal penal peruano y las rondas campesinas:  
escenarios de conflictividad y de coordinación..... 311  
*J. Fernando Bazán Cerdán*
- La violencia policial hacia los mapuches en Chile ..... 363  
*Jonas-Sébastien Beaudry*
- Seguimiento a las recomendaciones del Comité para  
la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer  
en materia de justicia y reparación para las víctimas  
de violencia sexual durante el conflicto armado en Perú ..... 383  
*Tania Raico Gallardo*
- Continuidad de la tortura en la democracia brasileña:  
percepción y discurso social ..... 425  
*Celma Tavares*
- A dignidade da mulher no direito internacional:  
O Brasil face à Comissão Interamericana  
de Direitos Humanos ..... 467  
*Marcelo D. Varella e Natália Paes Leme Machado*

## Presentación

El Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH) se complace en presentar el número 49 de su Revista IIDH, correspondiente al primer semestre de 2009. Con este número de su revista académica, el IIDH renueva el interés por fomentar la discusión de temas de relevancia para la comunidad internacional de derechos humanos, con miras a seguir encontrando formas novedosas para enfrentar los desafíos que en esta materia supone el actual contexto regional e internacional, apuntando a que todas y todos los actores comprendan los factores históricos y conozcan los nuevos elementos en el panorama de los derechos humanos de las Américas.

La presente edición de la Revista IIDH está dividida en tres secciones: doctrina, perspectivas generales y situaciones específicas en derechos humanos.

La primera sección abre con el artículo *Implementación de las sentencias y resoluciones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos: un debate necesario*, en el que Vittorio Corasaniti, abogado italiano, desarrolla el tema del incumplimiento por parte de los Estados de las obligaciones derivadas de la violación a derechos fundamentales.

En el segundo artículo de la sección, *Inter-American Court of Human Rights' reparation judgments. Strengths and challenges for a comprehensive approach*, Gina Donoso –psicóloga ecuatoriana, especializada en derechos humanos– trata el tema de las reparaciones a las víctimas desde una perspectiva integral, en la idea de que un proceso holístico contribuye a su recuperación y plena retribución.

En *Legislative measures as guarantees of non-repetition: a reality in the Inter-American Court, and a possible solution for the European Court*, escrito por Sofía Galván –abogada mexicana–, se explora el tema de las reparaciones en el sistema interamericano, de manera que sea útil como referencia para una más eficiente y expedita aplicación de las mismas en el sistema europeo.

La primera sección cierra con *O papel do sujeito perante os sistemas de proteção dos direitos humanos: a construção de uma esfera pública por meio do acesso universal como instrumento na luta contra violação dos direitos humanos*, del abogado brasileiro André Pires Gontijo, en el que analiza el papel del individuo desde la perspectiva del acceso a los sistemas internacionales de protección de derechos humanos.

Cuatro artículos también componen la segunda sección (Temas en derechos humanos: perspectivas generales). Lorena González, abogada guatemalteca especialista en derechos humanos, no sólo explica en *Los ombudsman en América Latina y su incidencia política* el proceso que han tenido estas instituciones desde la creación de la primera de ellas –hace casi 25 años–, sino que hace un balance de la incidencia política que sus actuaciones han tenido en el desarrollo de su mandato. Joaquín Mejía –investigador del Departamento de Investigación y Derechos Humanos del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación de la Compañía de Jesús en Honduras–, nos ofrece el artículo titulado *El papel de los derechos económicos, sociales y culturales en las democracias latinoamericanas*, en el que discute los elementos de una concepción integral de los derechos humanos y su relación con la democracia. Lucía Meza y Daniel Soto, abogados chilenos, tratan el tema de la seguridad y los derechos humanos, en el marco de la globalización (*Seguridad, derechos humanos y democracia, ¿un nuevo paradigma?*). Cierra esta sección el artículo *Principios rectores en materia electoral en Latinoamérica*, de Carlos Manuel Rosales, abogado especialista en esta materia, en el que presenta la naturaleza jurídica, características y funciones de los principios más relevantes en materia electoral que rigen en los sistemas constitucionales latinoamericanos.

Temas en derechos humanos: situaciones específicas, es la tercera sección de esta entrega de la Revista IIDH. En el primer artículo, *El nuevo código procesal penal peruano y las rondas campesinas: escenarios de conflictividad y de coordinación*, Fernando Bazán, juez especializado en lo penal de Cajamarca, Poder Judicial del Perú, nos ofrece un ensayo en el que examina un aspecto esencial del proceso de

implementación progresiva del nuevo Código Procesal Penal peruano, aprobado en el 2004. Recuérdese que las rondas campesinas son un tipo de organización comunal de defensa surgido de manera autónoma en las zonas rurales del Perú a mediados de los años 70 en la zona norte del Perú (departamentos de Cajamarca y Piura).

Jonas-Sébastien Beaudry, abogado canadiense, trata en su trabajo, *La violencia policial hacia los mapuches en Chile*, un caso específico mediante el cual se analiza la situación de discriminación que sufre el pueblo indígena mapuche. En el tercero de esta sección, *Seguimiento a las recomendaciones del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer en materia de justicia y reparación para las víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado en Perú*, de Tania Raico –especialista en género y derechos humanos–, la autora explora este fenómeno y sus recientes desarrollos.

Los dos artículos que cierran la sección se refieren al Brasil: *Continuidad de la tortura en la democracia brasileña: percepción y discurso social*, de Celma Tavares, doctora en derechos humanos, y *A Dignidade da mulher no Direito Internacional: O Brasil face à Comissão Interamericana de Direitos Humanos*, de Marcelo Varella y Natália Paes Leme Machado, también juristas.

Agradecemos a las autoras y autores por sus interesantes aportes y perspectivas, y dejamos abierta la invitación a todas aquellas personas que deseen enviar sus trabajos a la consideración del Comité Editorial de la Revista IIDH. Aprovechamos la oportunidad para agradecer, asimismo, a las agencias internacionales de cooperación, agencias del sistema de Naciones Unidas, agencias y organismos de la Organización de los Estados Americanos, universidades y centros académicos, con cuyos aportes y contribuciones es posible la labor del IIDH.

Roberto Cuéllar M.  
San José, marzo de 2010



**Temas en derechos  
humanos: situaciones  
específicas**

# El nuevo código procesal penal peruano y las rondas campesinas: escenarios de conflictividad y de coordinación

*J. Fernando Bazán Cerdán\**

## Introducción

A pesar del razonable pesimismo de cierto sector de juristas nacionales respecto de la eficacia del proceso penal acusatorio-garantista para combatir la criminalidad<sup>1</sup>, en la actualidad el Perú viene dando los primeros pasos para reformar su sistema procesal penal, siguiendo el camino que en su oportunidad comenzaron a transitar muchos países de América Latina en los últimos tres lustros –tales como Puerto Rico, Chile, Colombia, entre otros–, aunque cada cual con sus propias particularidades en términos de grados de compromisos institucionales de los actores, intensidad de voluntades políticas, montos de recursos aplicados, niveles de cualificación técnica de operadores jurídicos y resistencia al cambio cultural.

De esta manera, el 29 de julio del 2004 y mediante el Decreto Legislativo No. 957<sup>2</sup> se promulgó el nuevo Código Procesal Penal (NCPP), el cual en su Primera Disposición Final declaró un periodo de *vacatio legis* y estableció el carácter progresivo de su proceso de

---

\* Juez especializado en lo penal de Cajamarca, Poder Judicial del Perú.

<sup>1</sup> Centro de Investigación Iuris Veritatis. Entrevista al doctor Carlos Ramos Nuñez, realizada por Jean Carlo Gonzalo Cuba Yaranga el 21 de noviembre del 2008, en la que sostiene que “el abogado es un eterno optimista y un eterno decepcionado. ¿Por qué? No conoce la historia del Derecho. Aumentó la criminalidad con procedimientos garantistas, como sucede hoy en Tacna, Trujillo, Huaura y, en unos meses, en Arequipa también. Le aseguro que en muchos casos el nuevo código procesal penal será un fiasco. Dónde se halla la respuesta: en el pasado, ese debate ya se dio en el Perú y acabó con un retorno al sistema inquisitivo con el D.Leg. 124”. Ver: <http://iurisveritatis.blogspot.com/2008/12/entrevista-al-doctor-carlos-ramos-nuez.html> (disponible al 2 de febrero de 2010).

<sup>2</sup> Decreto Legislativo N° 957, que promulga el Código Procesal Penal, de fecha 29 de julio del 2004. Ver: [http://www.mpfm.gov.pe/descargas/dleg\\_957.pdf](http://www.mpfm.gov.pe/descargas/dleg_957.pdf) (disponible al 2 de febrero de 2010).

implementación en los diferentes distritos judiciales del Perú, de acuerdo a un Calendario Oficial. Así, el 1 de julio del 2006 el NCPP entró en vigencia en el Distrito Judicial de Huaura; el 1 de abril del 2007 comenzó su aplicación en el Distrito Judicial de La Libertad; el 1 de abril del 2008 se inició la implementación en los Distritos Judiciales de Tacna y Moquegua, y el 1 de octubre del 2008 en el Distrito Judicial de Arequipa<sup>3</sup>. Se espera que sucesivamente entre en vigencia en el resto de distritos judiciales del Perú, hasta culminar su aplicación progresiva con el Distrito Judicial de Lima.

Con el NCPP se proyecta reemplazar el modelo procesal penal inquisitivo-mixto vigente desde 1940, por un sistema acusatorio oral. Según el Reporte de la Justicia del Centro de Estudios de Justicia de las Américas<sup>4</sup>, las principales críticas al actual sistema procesal penal se relacionan con su estructura inquisitiva y secreta, la asignación de funciones de investigar y juzgar en una misma persona, el carácter secreto de la investigación, el proceso burocrático, y el escaso contacto de acusados y víctimas con el juez.

Por el contrario, las principales características del proceso penal reformado radican esencialmente en el abandono de la estructura inquisitiva y reservada; el otorgamiento de una nueva orientación basada en la igualdad de condiciones para las partes; la facultad del Ministerio Público para investigar los delitos que se cometan y dirigir la investigación policial; el derecho de defensa al imputado en un plano igualitario en el marco del debido proceso, y la instauración del juicio oral y público.

Asimismo, tal como también lo sostiene el aludido Reporte, el proceso de implementación del nuevo ordenamiento procesal penal en el Perú, en términos de reforma estructural del actual sistema de

---

<sup>3</sup> Equipo Técnico Institucional de Implementación del NCPP del Poder Judicial, Secretaría Técnica. Según el Decreto Supremo No. 005-2007-JUS, se reprogramó el Calendario Oficial de implementación del NCPP. Ver: <http://www.pj.gob.pe/CorteSuprema/ncpp/equipo.asp?opcion=prin> (disponible al 2 de febrero de 2010).

<sup>4</sup> Centro de Estudios de Justicia de las Américas, "Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2006-2007". Tercera edición, CEJA, Santiago, Chile, 2007. Ver: <http://www.cejamericas.org/reporte/> (disponible al 2 de febrero de 2010).

justicia, implicará reordenar el sistema de enjuiciamiento penal y acercarse al ideal de justicia pronta y cumplida; potenciar el derecho a la defensa, y asegurar en lo posible la vigencia de los derechos humanos cuando el Estado haga valer su pretensión punitiva.

Es por ello que, en la perspectiva del reordenamiento del sistema de justicia penal y de la aproximación al ideal de acceso generalizado a la justicia que subyace al proceso de implementación progresiva del NCPP, resulta especialmente sugestivo y controversial intentar analizar el sentido y alcances del numeral 3 del artículo 18 del NCPP, norma –aún no vigente en gran parte del país– que establece los límites de la jurisdicción penal ordinaria, en especial el referido al ejercicio del derecho humano a la función jurisdiccional por las comunidades campesinas y nativas (también denominado jurisdicción especial indígena o jurisdicción comunal).

Sin embargo, es menester señalar que la adecuada aplicación del numeral 3 del este artículo dependerá sustancialmente de la opción interpretativa que se asuma respecto del objeto del reconocimiento, los sujetos titulares del derecho, los ámbitos competenciales (territorial, material y personal), los límites del reconocimiento, los conflictos de competencia y los mecanismos de coordinación y compatibilización de la jurisdicción comunal o jurisdicción especial indígena reconocida por el artículo 149 de la Constitución Política del Perú de 1993, en contraste con el tratamiento sobre el particular previsto en el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas de 1989, tratado internacional vigente que forma parte de nuestro derecho interno.

La importancia de la aludida situación problemática radica en la polémica posibilidad de reconocer funciones jurisdiccionales plenas en materia penal a las rondas campesinas, en calidad de organizaciones sociales existentes en gran parte del país, esencialmente en Cajamarca, a Libertad, Piura, Amazonas, Ancash, Huanuco, Cusco y Puno. De asumirse tal opción interpretativa, se abre un espacio de potencial conflictividad y de necesaria coordinación con las autoridades de la jurisdicción penal ordinaria, en el que se pondrán en cuestión diversos aspectos contenidos en el NCPP, tales como el eventual

valor de prueba preconstituida de las actas de las rondas campesinas, las vinculaciones de las rondas campesinas con la labor de los jueces de paz y la figura del arresto ciudadano en relación a la denominada “cadena ronderil”<sup>5</sup>.

## 1. Límites a la jurisdicción penal en el NCPP

Para introducirse a la problemática enunciada, es preciso indicar que el artículo 18 del NCPP establece límites competenciales negativos para la jurisdicción penal ordinaria, de la siguiente manera:

Artículo 18°. Límites de la jurisdicción penal ordinaria.- La jurisdicción penal ordinaria no es competente para conocer:

1. De los delitos previstos en el artículo 173 de la Constitución.
2. De los hechos punibles cometidos por adolescentes.
3. De los hechos punibles en los casos previstos en el artículo 149 de la Constitución.

Sobre el particular, debe recordarse que, conforme a los artículos 16 y 17 del NCPP, la jurisdicción penal ordinaria o la potestad jurisdiccional del Estado en materia penal se extiende a los delitos y faltas, y será ejercida –como actualmente viene sucediendo en gran medida– por la Sala Penal de la Corte Suprema, las salas penales de las cortes superiores, los juzgados penales (constituidos en órganos colegiados o unipersonales), los juzgados de la investigación preparatoria, y los juzgados de paz letrados, con las excepciones previstas para los juzgados de Paz.

Sin embargo, el artículo 18 del NCPP establece los casos de excepción en que la jurisdicción penal ordinaria no será competente para conocer ciertos delitos y hechos punibles (delitos y faltas), estableciendo límites a su ejercicio. Se establecen tres excepciones al conocimiento de la jurisdicción penal ordinaria.

---

<sup>5</sup> La “cadena ronderil” es una costumbre muy extendida en Cajamarca y en otras zonas del país con presencia de rondas, que es practicada por los ronderos y que implica someter a una persona “investigada” o “culpable” a la actividad de patrullar, durante varias noches, obligándola a desplazarse por varios lugares, con diferentes turnos de ronderos, para que así todos (los miembros de los centros poblados o caseríos) lo conozcan y se vaya generando en él un escarmiento.

La primera excepción está referida a los delitos de función cometidos por miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, en cuya eventualidad son sometidos al fuero respectivo y al Código de Justicia Militar Policial<sup>6</sup>, conforme a lo previsto en el artículo 173 de la Constitución Política<sup>7</sup>.

La segunda excepción está vinculada a los hechos punibles cometidos por adolescentes infractores de la ley penal, conforme al tratamiento previsto en los artículos 183 al 192 del Código de los Niños y Adolescentes<sup>8</sup>.

Finalmente, la tercera excepción se refiere a los hechos punibles en los “casos previstos” en el ejercicio de la función jurisdiccional por las comunidades campesinas y nativas, según lo establecido por el artículo 149 de la Constitución Política del Perú (1993).

La interpretación de esta última excepción limitativa de la competencia de la jurisdicción penal ordinaria es la que probablemente genere mayores dificultades en su aplicación para los operadores jurídicos, no tanto en lo que se refiere al reconocimiento constitucional de funciones jurisdiccionales para las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, sino en cuanto se refiere al reconocimiento por la normatividad legal específica para resolver conflictos por las rondas campesinas.

Es así que un elemento central para contribuir a encontrar un adecuado sentido y alcance del numeral 3 del artículo 18 del NCPP, será examinar dicha disposición no sólo a la luz del artículo 149 de

---

<sup>6</sup> Decreto Legislativo No. 961 (11.01.06), Código de Justicia Militar Policial.

<sup>7</sup> Artículo 173.- Competencia del Fuero Privativo Militar

En caso de delito de función, los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional están sometidos al fuero respectivo y al Código de Justicia Militar. Las disposiciones de éste no son aplicables a los civiles, salvo en el caso de los delitos de traición a la patria y de terrorismo que la ley determina. La casación a que se refiere el artículo 141 sólo es aplicable cuando se imponga la pena de muerte. Quienes infringen las normas del Servicio Militar Obligatorio están asimismo sometidos al Código de Justicia Militar.

<sup>8</sup> Ley No. 27337 (07.08.00), Código de los Niños y Adolescentes. Artículos 183 a 192 referidos a Generalidades, Derechos individuales y Garantías del proceso del Adolescente infractor de la ley penal, que a su vez forma parte del Libro Cuarto: Administración de justicia especializada en el niño y el adolescente.

la Constitución Política del Perú de 1993, sino teniendo en cuenta lo establecido en las normas sobre la materia contenidas en el vigente Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas en Estados Independientes de 1989, en la medida que es aceptado pacíficamente en la doctrina que las comunidades campesinas y comunidades nativas constituyen formas en que se organizan los pueblos indígenas en el Perú, en contraste con la constatación respecto a que las rondas campesinas no se reconocen y no han desarrollado una conciencia de identidad como pueblos indígenas, las cuales son reguladas por la Ley No. 27908<sup>9</sup>, Ley de Rondas Campesinas, del 2003.

Esta es la razón por la que resulta pertinente examinar el contenido de algunas disposiciones de los tratados internacionales sobre pueblos indígenas vigentes en el Perú, en los aspectos vinculados al reconocimiento de sus prácticas para resolver conflictos.

## **2. Los convenios de la OIT sobre pueblos indígenas**

Durante el siglo XX, el Estado peruano ha suscrito diversos tratados o convenios vinculados al reconocimiento de la existencia y derechos de los pueblos indígenas, en algunos casos en el marco regional de los Estados de América<sup>10</sup> y en otros en el contexto del sistema de protección universal de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), habiendo sido éstos últimos el Convenio No. 107 y el Convenio No. 169.

El 26 de junio de 1957 la OIT adoptó el Convenio sobre Poblaciones Indígenas y Tribuales (Convenio No. 107). Este, denominado Convenio relativo a la Protección e Integración de las Poblaciones Indígenas y de otras Poblaciones Tribuales y Semitribuales en los Países

---

<sup>9</sup> Ley No. 27908, Ley de Rondas Campesinas (07.01.03). Ver: <http://www.justiciaviva.org.pe/normas/nac04.pdf> (disponible al 2 de febrero de 2010).

<sup>10</sup> El Primer Congreso Indigenista Interamericano celebrado en Pátzcuaro, en abril de 1940, elaboró la Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano (denominado Tratado de Pátzcuaro de 1940), siendo suscrita en la ciudad de México el 29 de noviembre de 1940 por el Plenipotenciario del Perú Luis Fernán Cisneros. El Congreso Peruano aprobó la Convención sobre el Instituto Indigenista Interamericano mediante Resolución Legislativa No. 9812 del 19 de enero de 1943.

Independientes, fue aprobado por el Congreso peruano a través de la Resolución Legislativa No. 13467 del 18 de noviembre de 1960.

En este convenio no sólo se hace un reconocimiento de la autonomía de los derechos indígenas sino también de la jurisdicción indígena, entendida ésta como la impartición de la justicia por los propios indígenas, al disponer en el artículo 7.2 que:

...dichas poblaciones (indígenas) podrán mantener sus propias costumbres e instituciones cuando éstas no sean incompatibles con el ordenamiento jurídico nacional o con los objetivos de los programas de integración.

La OIT revisó el Convenio No. 107, adoptando el 27 de junio de 1989 el Convenio No. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, que fue ratificado por el Perú mediante Resolución Legislativa No. 26253 del 26 de diciembre de 1993. Este instrumento jurídico entró en vigor –para nuestro derecho interno– a los 12 meses del depósito del registro ante la OIT, vale decir, a partir del 2 de febrero de 1995. El Convenio No. 169 de la OIT sustituyó al anteriormente vigente Convenio No. 107.

En la misma línea establecida por el Convenio No. 107 sobre el derecho de la autonomía indígena limitada en materia de solución de conflictos en base a su derecho consuetudinario, el artículo 8.2 del Convenio No. 169 dispone que:

Dichos pueblos (indígenas) deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio.

Respecto de la posibilidad de establecer una jurisdicción especial indígena, el Convenio No. 169 dispone en su artículo 9 que:

1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia.

En cuanto al deber estatal para sancionar penalmente a los indígenas teniendo como referente sus características culturales, el Convenio No. 169 dispone en su artículo 10 que:

1. Cuando se impongan sanciones penales previstas por la legislación general a miembros de dichos pueblos deberán tenerse en cuenta sus características económicas, sociales y culturales.
2. Deberá darse la preferencia a tipos de sanción distintos del encarcelamiento.

El Convenio No. 169 establece la garantía procesal a favor de los indígenas para ser protegidos frente actos violatorios de sus derechos y al derecho a contar con interpretes en tales procesos, para lo cual prescribe en su artículo 12 que:

Los pueblos interesados (indígenas) deberán tener protección contra la violación de sus derechos, y poder iniciar procedimientos legales, sea personalmente o bien por conducto de sus organismos representativos, para asegurar el respeto efectivo de tales derechos. Deberán tomarse medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en procedimientos legales, facilitándoles, si fuere necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

De los aspectos mencionados anteriormente, se destaca en lo que sigue lo establecido por el Convenio No. 169 de la OIT en materia del objeto del reconocimiento, los sujetos titulares del derecho, la competencia territorial, la competencia material, la competencia personal, los límites del reconocimiento, los conflictos de competencia y los mecanismos de coordinación y compatibilización de la jurisdicción comunal o jurisdicción especial indígena.

#### **a. Objeto del reconocimiento**

Sobre la denominada jurisdicción indígena, el Convenio No. 169 de la OIT reconoce las costumbres, instituciones propias y métodos tradicionales de los pueblos indígenas para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.

## **b. Sujeto titular del derecho**

La categoría jurídica de “pueblos indígenas” es introducida por el Convenio No. 169 en calidad de sujeto titular del derecho de derecho indígena (costumbres, instituciones propias y métodos tradicionales). Se debe precisar que, según este Convenio, la legislación de Pueblos Indígenas sólo resulta aplicable a los pueblos que descienden de los pueblos que preexistían a los procesos de conquista y colonización, y que tienen total o parcialmente sus propias organizaciones instituciones sociales, económicas, culturales y políticas o parte de ellas (art. 1, inc. 1, b). Por el derecho de autoidentificación (art. 1, inc. 2) la conciencia de la identidad indígena deberá considerarse como criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del Convenio.

## **c. Competencia territorial**

El Convenio No. 169 de la OIT no efectúa ninguna indicación sobre el ámbito territorial que delimitará competencialmente el ejercicio de la jurisdicción indígena. Empero, tal disposición razonablemente sólo podría ser interpretada en el sentido que el ámbito territorial sobre el cual se ejercería el derecho a resolver conflictos por los pueblos indígenas sería únicamente su territorio reconocido, siempre que tal alcance interpretativo se determine compatibilizándolo con lo dispuesto sobre el particular en el sistema jurídico nacional, conforme al numeral 1) del artículo 9 del mencionado Convenio.

## **d. Competencia material**

El Convenio No. 169 establece como ámbito de competencia material para la jurisdicción indígena el conocimiento de “delitos”.

## **e. Competencia personal**

El Convenio No. 169 señala que la competencia personal para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por las autoridades indígenas sólo alcanza a los miembros de los pueblos indígenas.

## **f. Límite del reconocimiento**

El Convenio No. 169 establece que el límite para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por las autoridades y pueblos

indígenas son los **derechos fundamentales** (reconocidos en los textos constitucionales), los **derechos humanos** (reconocidos en los tratados sobre la materia) y el propio **sistema jurídico nacional**.

### **g. Conflictos de competencia**

El Convenio No. 169 determina como obligación estatal el establecimiento de procedimientos para solucionar los conflictos que pudieran surgir entre el ejercicio del derecho indígena y el sistema de justicia oficial.

### **h. Coordinación y compatibilización**

El Convenio No. 169 únicamente señala que las autoridades y los tribunales estatales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales, deberán tener en cuenta las costumbres de los pueblos indígenas.

## **3. La jurisdicción comunal**

Teniendo en cuenta el marco normativo de derechos humanos reconocido en el Convenio No. 169 de la OIT para el ejercicio de funciones jurisdiccionales por los pueblos indígenas, es posible avizorar que el límite o excepción a las competencias de la jurisdicción penal ordinaria previsto en el numeral 3 del artículo 18 del NCPP, constituido por la denominada jurisdicción comunal o jurisdicción especial indígena<sup>11</sup> consagrada en el artículo 149 de la Constitución Política del Perú de 1993, deviene en una institución jurídica que originará dificultades para su aplicación y efectiva vigencia en el marco del proceso de implementación progresiva del NCPP, esencialmente porque no existe a la fecha una norma legal que haya precisado los ámbitos de competencia territorial, los “delitos” de competencia material exclusiva de la jurisdicción comunal y que haya dado cumplimiento a la obligación estatal para establecer un procedimiento o proceso para solucionar los conflictos entre ambas jurisdicciones.

---

<sup>11</sup> Bazán Cerdán, J. Fernando, “La jurisdicción especial indígena en la Constitución Política del Perú (1993)”, en: Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano, *Seminario internacional. Los pueblos indígenas en el siglo XXI: interculturalidad, derecho, justicia y desarrollo*. Buenos Aires, Argentina, 30 de agosto a 3 de septiembre de 1999. Ver: <http://cejamericas.org/doc/documentos/lajurisdiccionespecialindigena.pdf> (disponible al 2 de febrero de 2010).

Varias son las razones para prever dicho escenario futuro. Aproximarse a algunas de ellas nos permitirá conocer las causas que potencialmente podrían conspirar contra la necesaria implementación del NCPP y el adecuado respeto del ejercicio de la jurisdicción comunal, en ambos casos en regiones o distritos judiciales con presencia significativa de comunidades y población campesina y nativa, así como de rondas campesinas.

Para ello es preciso recordar el contenido del artículo 149 de la Constitución Política del Perú, vinculado al reconocimiento de la jurisdicción comunal o jurisdicción especial indígena, que a la letra establece que:

Artículo 149º.- 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 las personas. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

Con matices y *mutatis mutandi*, en el derecho comparado latinoamericano, se encuentran disposiciones vinculadas a la resolución de conflictos por indígenas. Tal es el caso del artículo 86 de la Constitución Política de Panamá (1972); el artículo 66 de la Constitución Política de la República de Guatemala (1985, reformada en 1993); el artículo 89 de la Constitución Política de la República de Nicaragua (1987); los artículos 109, 231 y 232 de la Constitución de la República Federativa del Brasil (1988); el artículo 246 de la Constitución Política de Colombia (1991); el artículo 63 de la Constitución de la República del Paraguay (1992); el artículo 54 de la Ley No. 19.253, Ley Indígena de Chile (1993); el artículo 171 de la Constitución de Bolivia (1994); el inciso 17 del artículo 75 de la Constitución de la República Argentina (reformada en 1994); el artículo 191 de la Constitución de Ecuador (1998); el artículo 260 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), y el artículo 2, letra A, de la Constitución de México (1917, reformada 2001).

Al respecto, de la interpretación del artículo 149 de la Constitución Política del Perú de 1993, que reconoce la jurisdicción especial indí-

gena o comunal, tal como lo sostiene Tamayo Flores<sup>12</sup>, se pueden desprender los siguientes elementos centrales para su configuración: 1) el reconocimiento de funciones jurisdiccionales a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas; 2) la potestad de dichas autoridades de ejercer tales funciones en su ámbito territorial; 3) la potestad de dichas autoridades para aplicar su derecho consuetudinario; 4) la sujeción de dicha jurisdicción al respeto de los derechos fundamentales, y 5) la competencia del Poder Legislativo para señalar las formas de coordinación de la jurisdicción especial indígena con el sistema judicial nacional.

Los tres primeros elementos conformarían el núcleo de autonomía otorgado a las comunidades campesinas y nativas. Por su parte, los dos últimos elementos constituyen los mecanismos de integración de los ordenamientos jurídicos indígenas con el contexto del ordenamiento jurídico nacional<sup>13</sup>.

Sin embargo, el último elemento es el que mayores dificultades entraña, en la medida que se establece una reserva legal para señalar las “formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial (sistema judicial nacional)”.

Habiendo transcurrido más de quince años desde la entrada en vigencia de la Constitución Política del Perú de 1993, el Congreso de la República hasta la fecha no ha dado cumplimiento al mandato constitucional para aprobar una Ley de Coordinación entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción comunal.

Es preciso relevar que la labor del Congreso de la República para aprobar una futura Ley de Coordinación, a la que alude el artículo

---

<sup>12</sup> Tamayo Flores, Ana María, “Balance y perspectivas de la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario, a partir del contexto de vulnerabilidad que enfrentan los pueblos indígenas amazónicos” (documento de trabajo), en: *Nosotros y los otros. Avances en la afirmación de los pueblos indígenas amazónicos*. Serie Informes Defensoriales, Informe No. 12, Defensoría del Pueblo, Lima, Perú, agosto de 1998, pág. 193.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

149 de la constitución peruana, sólo se legitimara al lograr satisfacer la necesidad de explorar los problemas y las soluciones de la zona de intersección entre el mundo del derecho indígena y el derecho nacional, entre la costumbre y la ley; así como para dar acceso a las áreas de autonomía de cada una de las dos esferas.

#### **4. Contenidos de una ley de coordinación con la jurisdicción comunal**

De lo anterior podemos sostener que una futura Ley de Coordinación necesariamente deberá asumir como premisa básica que la relación que se presenta entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria, no debe ser entendida en términos de oposición sino de complementación dialéctica, entendiendo a la primera como un espacio diferenciado para la administración de justicia por y para los pueblos indígenas y, a la segunda, como el espacio de articulación con el sistema mayor, a través del cual se afirma la pertenencia al Estado.

En este punto, el planteamiento del problema a ser abordado por una próxima Ley de Coordinación deberá comprender como contenidos mínimos los siguientes: a) el fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena; b) la “mejora” del funcionamiento del sistema jurídico nacional en su relación con los pueblos indígenas; c) los ámbitos de “coordinación” y/o cooperación realmente existentes entre ambos sistemas de justicia, y d) los mecanismos de solución de los potenciales conflictos de competencia que pudieren surgir de la yuxtaposición de ambos sistemas de justicia.

##### **a. El fortalecimiento de la jurisdicción especial indígena o comunal**

El primer nivel de contenido de una Ley de Coordinación está referido a la determinación de los sujetos beneficiarios de la jurisdicción especial indígena o comunal. Comprende el esclarecimiento de quiénes pueden ser considerados indígenas en el país, qué autoridades comunales o indígenas vienen ejerciendo funciones jurisdiccionales y cuál es la situación de las autoridades de las rondas campesinas sobre el particular. También comprende la necesidad de definir los límites

de los ámbitos de competencia material, territorial y personal de la jurisdicción especial indígena o comunal.

Una pista para acercarse a esta materia se encuentra en lo establecido por los artículos 8, 9 y 10 del Convenio No. 169 de la OIT. A pesar de ello, el tema de las competencias de la jurisdicción comunal es el que mayores debates produce a la fecha, por la existencia de posiciones doctrinales encontradas, esencialmente en cuanto al rol de las rondas campesinas y el ejercicio de facultades jurisdiccionales, tales como los que sostienen que las rondas campesinas tendrían relativas facultades de colaboración en las funciones jurisdiccionales y policiales<sup>14</sup>; los que plantean que las rondas campesinas constituyen instancias informales de resolución de conflictos<sup>15</sup>, y quienes afirman que las rondas campesinas tienen y deben ejercer de manera plena funciones jurisdiccionales<sup>16</sup>.

De esta manera, la necesidad de establecer como política pública la elaboración de registros etnográficos en todo el país sobre las formas y contenidos de los sistemas de resolución de conflictos de los grupos étnicos, pueblos indígenas, comunidades y rondas campesinas, y sobre las formas de coordinación y relacionamiento con la jurisdicción ordinaria<sup>17</sup>, constituye una labor previa para cualquier intento de formulación legislativa –con pretensiones de generalidad y

---

<sup>14</sup> Rojas Vargas, Fidel, “Rondas campesinas: entre el derecho consuetudinario y el error de comprensión culturalmente condicionado”, en: *Estudios de Derecho Penal. Doctrina y Jurisprudencia*. Jurista Editores E.I.R.L. Lima, Perú, 2004, págs. 95-106.

<sup>15</sup> Revilla, Ana Teresa, “La administración de justicia informal en el Perú”, Organización de los Estados Americanos, Departamento de Asuntos y Servicios Jurídicos. Ver: <http://www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti8.htm> (disponible al 2 de febrero de 2010).

<sup>16</sup> Yrigoyen Fajardo, Raquel, “Hacia un reconocimiento pleno de las rondas campesinas y el pluralismo legal”, en: *Revista Alpanchis: Justicia Comunitaria en los Andes*, No. 59-60 Edición Especial, Vol. 1. Instituto de Pastoral Andina, Sicuani, Cusco, 2002, págs. 31-81. Ver: <http://alertanet.org/ryf-alpanchis.htm> (disponible al 2 de febrero de 2010).

<sup>17</sup> Percepción que tienen sobre cuándo y porqué recurren al derecho consuetudinario, y sobre cuándo y porqué recurren a la jurisdicción ordinaria, teniendo en cuenta factores tales como la variabilidad lingüística, el grado de aculturación, la mayor o menor articulación con la economía de mercado, etc.

de obligatoriedad— sobre el reconocimiento de las competencias de la jurisdicción especial comunal.

### **b. El mejoramiento del sistema judicial nacional en relación con los indígenas**

El segundo nivel de contenido de una Ley de Coordinación tiene relación con la efectivización de las garantías y derechos de la administración de justicia a los miembros de las comunidades campesinas, comunidades nativas y, de ser posible, con las rondas campesinas, tales como derecho a interprete, la asesoría y defensa legal gratuita, los peritajes antropológicos o informes culturales, la aplicación del error de comprensión culturalmente condicionado, la aplicación de penas alternativas a la prisión, o la ejecución de las penas privativas de libertad en condiciones especiales, entre otras. En igual sentido, un camino para enfrentar estos aspectos se halla en lo dispuesto por los artículos 10 y 12 del Convenio 169 de la OIT.

Como resulta evidente, el tema de los derechos de los indígenas ante el sistema de justicia estatal es el que resulta más pacífico de asumir en la actualidad, aunque con los matices que innegablemente derivan de las barreras económicas.

Empero, el reto radicará en asegurar la efectividad de los derechos que se reconozcan a los pueblos indígenas y/o a sus miembros, vale decir, en el real cumplimiento de los derechos y garantías de la administración de justicia ordinaria.

### **c. Los ámbitos de “coordinación” y/o cooperación existentes entre ambos sistemas de justicia**

El tercer nivel de contenido de una Ley de Coordinación debe consagrar las innegables relaciones o vínculos de coordinación y/o cooperación realmente existentes y que en la práctica actual se producen recíprocamente entre las autoridades comunales y ronderiles con las autoridades estatales de justicia en distintas partes del país (aunque sin excluir las que se materializan con los fiscales, policías y autoridades políticas).

Aquí también la tarea es ardua, al constatarse que el tema de los mecanismos fácticos de “coordinación” y/o cooperación es un tema que

no ha recibido la preocupación de la doctrina especializada, muchas de cuyas aristas no están ni siquiera previstas en el ordenamiento jurídico vigente en el país, a excepción de lo dispuesto sobre el particular en los artículos 8<sup>18</sup> y 9<sup>19</sup> de la Ley No. 27908 (Ley de Rondas Campesinas), que permite a las rondas campesinas coordinar con las autoridades estatales y las organizaciones sociales, y establece la obligación de las autoridades jurisdiccionales para apoyar y coordinar con las rondas campesinas, respectivamente.

Adicionalmente, debe indicarse que cualquier pretensión normativa respecto de los ámbitos y formas de coordinación para tener coherencia con la realidad social, según algunos exhaustivos aportes doctrinales, debe ser concebida a partir del menor grado de formalidad sustantiva y procesal a fin de que devenga en mecanismos operacionables y aceptados por los usuarios, y no se convierta en fuente de mayor conflictividad institucional<sup>20</sup>.

#### **d. Los mecanismos de solución de los conflictos de competencia entre ambos sistemas de justicia**

Finalmente, el cuarto nivel de contenido de una Ley de Coordinación está referido a los procedimientos y los órganos de resolución de eventuales conflictos de competencias entre la jurisdicción estatal y la jurisdicción especial comunal.

Este aspecto está estrechamente conectado al primer nivel de contenido anteriormente señalado, es decir, a la definición de los

---

18 Artículo 8.- Coordinación con autoridades y organizaciones sociales.

Para el ejercicio de sus funciones las Rondas Campesinas coordinan en el marco de la legislación nacional con las autoridades políticas, policiales, municipales, representantes de la Defensoría del Pueblo y otras de la Administración Pública. Asimismo, pueden establecer coordinaciones con las organizaciones sociales rurales y entidades privadas dentro de su ámbito local, regional o nacional.

19 Artículo 9.- Coordinación y apoyo con autoridades jurisdiccionales.

Las autoridades de la jurisdicción ordinaria establecerán relaciones de coordinación con los dirigentes de las Rondas Campesinas respetando las autonomías institucionales propias. Los dirigentes de las Rondas pueden solicitar el apoyo de la fuerza pública y demás autoridades del Estado.

20 Tamayo Flores, Ana María, “Balance y perspectivas de la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario, a partir del contexto de vulnerabilidad que enfrentan los pueblos indígenas amazónicos”...

sujetos beneficiarios de la jurisdicción especial comunal y a la determinación de las competencias sobre las que ejercerían las facultades jurisdiccionales.

Igualmente, poco se ha avanzado en términos de la construcción de propuestas realistas de mecanismos de resolución de conflictos competenciales, a excepción de genéricos planteamientos sobre la creación de tribunales mixtos (compuestos por jueces ordinarios y autoridades comunales), la necesidad de recurrir a la jurisdicción estatal ordinaria o a la jurisdicción estatal constitucional.

Sin perjuicio de lo señalado anteriormente, un propuesta normativa sobre el manejo de los posibles conflictos jurisdiccionales entre ambos sistemas de justicia, conforme lo sostiene la doctrina más reputada, deberá distinguir entre los siguientes supuestos: a) los surgidos al interior de la comunidad entre sus miembros; el principio aplicable sería el sometimiento a la jurisdicción especial con el carácter de cosa juzgada o “cosa decidida” (salvo manifiesta violación de los derechos fundamentales); b) los surgidos al interior de la comunidad y que involucren a no indígenas; se aplica la jurisdicción indígena pero cabe invocar la jurisdicción ordinaria (el juez resolverá), y c) los surgidos fuera de la comunidad; los indígenas se someten a la jurisdicción ordinaria, tomando en consideración el aspecto cultural<sup>21</sup>.

Asimismo, en relación a este aspecto constituye una tarea impostergable la determinación de los derechos fundamentales que eventualmente podrían ser amenazados o violados con el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades comunales, así como el marco interpretativo intercultural a aplicar en tales casos.

Enfatizando lo sostenido, es posible afirmar que la naturaleza y contenido de las relaciones entre la jurisdicción penal ordinaria y la jurisdicción comunal no serán en modo fáciles de determinar, máxime si las mismas no necesariamente deben ser entendidas en términos de oposición sino de complementación dinámica.

---

<sup>21</sup> *Ibidem*.

Tal situación se aprecia con meridiana claridad del examen de la situación de las rondas campesinas con relación a la entrada en vigencia del NCPP en determinados distritos judiciales en los que resulta notoria su presencia, tales como La Libertad, Cajamarca, Piura, San Martín, Ancash y Puno. Tales organizaciones ronderiles podrían reivindicar ser favorecidas con el contenido del numeral 3 del artículo 18 del nuevo Código, vale decir, que es bastante probable que estas organizaciones lleguen a sostener que los jueces de la jurisdicción ordinaria no podrían ser competentes para conocer los “hechos punibles” o “delitos” conocidos por las rondas campesinas al resolver conflictos en sus ámbitos territoriales.

Para entender la postura anterior es preciso realizar un acercamiento a la historia, al marco legal y a los enfoques doctrinales particulares sobre las rondas campesinas, así como su relación con otros actores sociales.

## 5. Las rondas campesinas

En el Perú, junto al reconocimiento constitucional para ejercer funciones jurisdiccionales a las comunidades andinas y amazónicas, desde hace aproximadamente más de tres décadas han surgido y se han desarrollado otras formas de resolución de conflictos por parte de las organizaciones rurales denominadas **rondas campesinas**, que pueden ser definidas como organizaciones del campo, constituidas por decisión de los propios campesinos o vecinos de un sector, estancia o caserío, con el objeto de servir a su localidad en la lucha y la prevención de la delincuencia y la violencia.

### a. Historia

Las rondas campesinas surgieron como organizaciones de auto-defensa a mediados de la década del 70 del siglo pasado en las provincias de Chota (Cuyumalca) y Bambamarca, del departamento de Cajamarca, al norte del Perú. Sus funciones básicas son el cuidado de bienes y control del abigeato<sup>22</sup>, ante la ausencia de las autoridades

---

<sup>22</sup> Robo de animales por parte de cuatros o bandoleros dedicados al hurto, comercialización y faenamiento clandestino de animales de cría.

estatales o por su poca capacidad y legitimidad para resolver los conflictos sociales.

Es innegable que Cajamarca es la cuna de las rondas campesinas, las cuales encuentran sus antecedentes remotos en las guardias rurales de fines del siglo XIX y en las rondas de hacienda de las primeras décadas del siglo XX<sup>23</sup>. Con variantes, la experiencia de las rondas campesinas se ha extendido hacia otras importantes zonas del país<sup>24</sup>.

Empero, actualmente no se cuenta con información precisa sobre su número, los asuntos y el modo en que resuelven los casos sometidos a su conocimiento, sin perjuicio de los múltiples estudios realizados sobre el particular. Respecto a la información cuantitativa sobre las rondas campesinas, sólo existen estimados no tan recientes que indicaban que a 1990 existían aproximadamente unas 3,435 organizaciones ronderas en el norte del Perú, correspondiendo a Cajamarca de dicho total la cantidad aproximada de 2,362 rondas campesinas<sup>25</sup>.

### **b. Asuntos conocidos por las rondas campesinas**

Según Gitlitz<sup>26</sup>, los temas de intervención para solucionar conflictos por parte de las rondas campesinas se pueden apreciar desde por lo menos tres niveles: a) disputas intra-comunales, vinculadas a pequeños asuntos familiares, que no llegan al nivel de faltas; b) disputas inter-comunales, referidas a casos complicados que trascienden al individuo, con procedimientos y reglas más explícitas, formales e

---

23 Pérez Mundaca, José, *Montoneras, bandoleros y rondas campesinas. Violencia política, abigeato y autodefensa en Cajamarca, 1855-1990*. Municipalidad Provincial de Cajamarca, ASODEL y CEDEPAS, Cajamarca, Perú, 1997, pág. 221.

24 Márquez Calvo, Jaime, “Rondas y comités de autodefensa: historia y desarrollo”, en: *Ronderos: los ojos de la noche. Manual para promotores de rondas campesinas*. Segunda edición revisada. Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú, febrero de 1997.

25 Starn, Orin, *Con los llanques todo barro: reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 1991, pág. 15.

26 Gitlitz, John S., “Justicia rondera y derechos humanos, Cajamarca. Entendiendo la resolución de conflictos en la rondas del norte del Perú”, en: *Revista Ius & Veritas*, Año XV, No. 31. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, págs. 9-10.

institucionalizadas, y c) casos relacionados con el Estado, con instituciones judiciales, la policía, el ministerio público y prefecturas.

En cuanto a los asuntos que conocen las rondas en los niveles intra e inter-comunales, enunciativamente se pueden mencionar en orden sucesivo de importancia: pleitos familiares, disputas por tierras, robos de bienes materiales (artefactos eléctricos, dinero, herramientas, entre otros), daños por la entrada de animales a chacras ajenas, asaltos, robo de animales, deudas no pagadas, disputas por agua, difamación, robos de cosechas, violación, etc.<sup>27</sup>.

Respecto a cómo resuelven los conflictos, se ha enfatizado su eficacia y la legitimidad social de sus decisiones, señalándose que resuelven a través de

...una búsqueda pragmática, no arbitraria de la decisión más adecuada. No se trata de la aplicación de normas, sino de un debate normativo, en el cual las normas forman el punto de partida... La discusión no son los hechos, que ya se toman por dados. El debate es cuál fue la causa del problema... Es una pelea sobre normas que provienen de diferentes lugares, a veces tradicionales, a veces de la ciudad, a veces de la televisión<sup>28</sup>.

Así, se sostiene que las rondas campesinas aplican

una justicia reconciliadora que se basa en un debate normativo, en el que lo más importante es que los involucrados acepten su responsabilidad, pero no es solamente conciliatoria entre dos personas. También se busca la reconciliación con la comunidad, por ello es fundamental en el arreglo el reconocimiento de la organización de rondas o que la comunidad tiene el derecho de imponer normas. ¿Por qué es tan importante esto? Porque en el fondo, las rondas se basan fundamentalmente en esta convicción. Toda persona que no acepte lo que ha dicho la ronda, siempre tiene la posibilidad de ir al Estado y denunciar y la ronda siempre tiene el problema de imponer su autoridad. En tercer lugar la ronda debe manejar su relación con

---

<sup>27</sup> Starn, Orin, *Con los llanques todo barro...*, pág. 43.

<sup>28</sup> Gitlitz, John S., "Rondas campesinas y violencia", en: *Justicia y violencia en las zonas rurales. La experiencia de la Región Andina. Seminario-Taller. Lima, 20 a 22 de noviembre del 2002*. Instituto de Defensa Legal/Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH. Lima, Perú, 2003, pág. 146.

el Estado, que no necesariamente es una relación de enfrentamiento, pero siempre es difícil<sup>29</sup>.

En este punto debe indicarse que, sin perjuicio de la constatación empírica de la existencia de las rondas campesinas y el dato fáctico respecto a que éstas ejercen mecanismos relativamente tradicionales de resolución de conflictos, tales aspectos no han tenido un correlato preciso con el reconocimiento normativo de las mismas y con la interpretación doctrinal sobre su rol de entes que asumen funciones de administración de justicia informal en el campo.

### **c. Posiciones doctrinales**

Por su parte, como se ha anotado precedentemente, las posiciones doctrinales al respecto se encuentran divididas, con diversos matices, entre los que sostienen que las rondas campesinas tendrían relativas facultades de colaboración en las funciones jurisdiccionales y policiales; los que plantean que las rondas campesinas constituyen instancias informales de resolución de conflictos, y quienes afirman que las rondas campesinas tienen y deben ejercer de manera plena funciones jurisdiccionales.

De lo señalado se puede apreciar que no resulta pacífico el reconocimiento del innegable papel que cumplen las rondas campesinas en el ámbito de la resolución de conflictos y administración de la justicia en zonas rurales del Perú, especialmente en materia penal. Esta situación se ha visto acrecentada en los últimos tiempos debido a los conflictos suscitados con los órganos de administración de justicia del Estado, en los que se ha evidenciado la resistencia de la cultura judicial formal, expresándose en argumentos que apuntan a negar –justificadamente o no– el ejercicio de tales funciones jurisdiccionales, que normativamente pueden ser válidas.

Es así que se encuentran diversos argumentos, tales como aquel que sostiene la falta de una ley reglamentaria (Ley de Coordinación) para aplicar el artículo 149 de la Constitución; o aquel otro que afirma que las rondas campesinas no tienen la titularidad para ejercer funciones jurisdiccionales; o el argumento que postula que las autoridades

---

<sup>29</sup> *Ibidem*, págs. 146-7.

de las comunidades sólo pueden actuar con apoyo de las rondas campesinas; que las rondas campesinas son sólo órganos de apoyo de las comunidades y no pueden actuar de modo autónomo; que la expresión “con apoyo” significa funciones restringidas de justicia, entre otras.

#### **d. La Ley No. 24571**

A pesar que la Constitución Política del Perú de 1979 no contempló expresamente la situación de las rondas campesinas, desde fines de 1986 –año en que se promulgó la Ley No. 24571<sup>30</sup>, primera de rondas campesinas–, el desarrollo legislativo experimentado por esta institución se realizó bajo el manto de dicho cuerpo constitucional. Éste definió la obligación estatal de respetar y proteger la autonomía organizativa y las tradiciones de las comunidades campesinas y nativas (art. 161<sup>31</sup>).

La Ley No. 24571 reconoció legalmente a las rondas campesinas, ya sea que pertenecieran o no a una comunidad campesina, como organizaciones autónomas de defensa al servicio de la comunidad o colectividad en general con capacidad para cooperar con las autoridades en la eliminación de los ilícitos penales que afecten el orden interno, debiendo sujetarse a las normas constitucionales y civiles que regulan a las comunidades campesinas, y sus miembros estar acreditados ante la autoridad política competente, conforme se advierte de su único artículo:

Artículo Único.- Reconózcase a las rondas campesinas pacíficas democráticas y autónomas, cuyos integrantes están debidamente acreditados ante la autoridad política competente, como organizaciones destinadas al servicio de la comunidad y que contribuyen al desarrollo y a la paz social, sin fines políticos partidarios.

---

<sup>30</sup> Ley No. 24571, Ley de Reconocimiento de las Rondas Campesinas (07.11.86).

<sup>31</sup> Constitución Política del Perú de 1979.

Artículo 161.- La Comunidades Campesinas y Nativas tienen existencia legal y personería jurídica.

Son autónomas en su organización, trabajo comunal y uso de la tierra, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece.

El Estado respeta y protege las tradiciones de las Comunidades Campesinas y Nativas. Propicia las superación cultural de sus integrantes.

Tienen además como objetivos, la defensa de sus tierras, cuidado de su ganado y demás bienes, cooperando con las autoridades en la eliminación de cualquier delito.

Su estatuto y reglamento se rigen por las normas de las comunidades campesinas que establecen la Constitución y el Código Civil.

El Reglamento de la primera Ley de Rondas Campesinas se emitió en 1988<sup>32</sup>. En 1993 fue dejado sin efecto por una norma administrativa del sector defensa<sup>33</sup>.

A través de la Ley General de Comunidades Campesinas de 1987 (Ley No. 24656) y en su primer Reglamento de 1991<sup>34</sup>, se reguló la constitución y naturaleza jurídica de las rondas campesinas, organizadas al interior de las comunidades campesinas, al establecer como atribución de la Asamblea Comunal aprobar su nacimiento e indicar su naturaleza de comité especializado de carácter consultivo, asesor, ejecutivo y de apoyo de la comunidad, dependiente de la Directiva Comunal de las comunidades campesinas.

#### **e. Las rondas campesinas y los comités de autodefensa<sup>35</sup>**

A partir de 1991, en el marco de la estrategia contra subversiva del Estado, se expidió el Decreto Legislativo No. 741<sup>36</sup> para regular las relaciones de los comités de autodefensa, entendiéndolos como un soporte estratégico en la lucha contra la subversión en el campo y las instituciones del sistema de defensa nacional. Asimismo, se reconoció

---

<sup>32</sup> Decreto Supremo No. 012-88-IN (12.03.88). Reglamento de Organización y Funciones de las Rondas Campesinas, Pacíficas, Democráticas y Autónomas.

<sup>33</sup> Decreto Supremo No. 002-93-DE/CCFFAA (16 .01.93). Dispone que las Rondas Campesinas adecuen su organización y funciones a las de los Comités de Autodefensa.

<sup>34</sup> Decreto Supremo No. 008-91-TR (15.02.91). Reglamento de la Ley General de Comunidades Campesinas. Artículos 69 y 73.

<sup>35</sup> Ver: Resolución Defensorial No. 55-DP-2000 (09.11.00). “Expresan reconocimiento por la labor de las Rondas Campesinas y Comités de Autodefensa en la lucha contra el terrorismo y el restablecimiento del orden y la paz nacional”, *Diario Oficial “El Peruano”*, Normas legales, págs. 194797-194799.

<sup>36</sup> Decreto Legislativo No. 741 (12.11.91). Ley de Reconocimiento de los Comités de Autodefensa. Artículos 1, 2 y 3.

a las rondas campesinas ubicadas dentro del ámbito territorial de las zonas en estado de emergencia, la posibilidad de adquirir y usar armas para apoyar a las fuerzas de seguridad en la situación de conflicto armado interno, así como convertirse voluntaria y transitoriamente en comités de autodefensa<sup>37</sup>, bajo la autorización y el control de las autoridades militares.

Lamentablemente, para las rondas campesinas la voluntariedad y libertad para su conversión en Comités de Autodefensa fue desnaturalizada con el Decreto Supremo No. 002-93-DE/CCFFAA, al establecer su adecuación forzada u obligatoria a la mencionada forma organizativa de autodefensa promovida por las fuerzas de seguridad, sin tener sustento en norma legal alguna de mayor jerarquía<sup>38</sup>.

Desde el punto de vista histórico y normativo-funcional, las rondas campesinas se diferencian de los comités de autodefensa en que surgen para el combate de la delincuencia, el mantenimiento del orden interno y la resolución de conflictos comunales, son autónomas y permanentes; mientras que los comités de autodefensa se originan para enfrentar a los grupos subversivos como parte de la estrategia estatal contrainsurgente, con el carácter de transitorios y dependientes de las Fuerzas Armadas.

## f. Las rondas campesinas y los pueblos indígenas

Para la ONU<sup>39</sup> la definición de **poblacion indígena** denota a las comunidades, pueblos y naciones indígenas que, teniendo una continuidad histórica con las sociedades anteriores a la invasión y precoloniales que se desarrollaron en sus territorios, se consideran distintas de otros sectores de las sociedades que ahora prevalecen

---

<sup>37</sup> Decreto Supremo No. 077-92-DE. Reglamento de Organización y Funciones de los Comités de Autodefensa (11.11.92).

<sup>38</sup> Ver: *Situación de los derechos humanos en Jaén, Bagua y San Ignacio*. Serie Informes Defensoriales No. 31, Defensoría del Pueblo. Lima, Perú, diciembre de 1999, pág. 26.

<sup>39</sup> Martínez Cobo, José R., "Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas", *Informe final (última parte) del Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías. Comisión de Derechos Humanos*. Consejo Económico y Social. Naciones Unidas, 1983, pág. 54.

en esos territorios o en parte de ellos. Constituyen ahora sectores no dominantes de la sociedad y tienen la determinación de preservar, desarrollar y transmitir a futuras generaciones sus territorios ancestrales y su identidad étnica como base de su existencia continuada como pueblo, de acuerdo con sus propios patrones culturales, sus instituciones sociales y sus sistemas legales.

Esa continuidad histórica puede consistir en la continuación, durante un período prolongado que llegue hasta el presente, de uno o más de los siguientes factores: a) ocupación de tierras ancestrales o al menos parte de ellas; b) ascendencia común con los ocupantes originales de esas tierras; c) cultura en general, o en ciertas manifestaciones específicas (tales como religión, vida bajo un sistema tribal, pertenencia a una comunidad indígena, trajes, medios de vida, estilo de vida, entre otras); d) idioma (ya se utilice como lengua única, como lengua materna, como medio habitual de comunicación en el hogar o en la familia, o como lengua principal, preferida, habitual, general o normal); e) residencia en ciertas partes del país o en ciertas regiones del mundo, y f) otros factores pertinentes<sup>40</sup>.

Desde el punto de vista individual, se entiende por **persona indígena** toda persona que pertenece a esas poblaciones por autoidentificación como tal (conciencia de grupo), además de ser reconocida y aceptada por esas poblaciones como uno de sus integrantes (aceptación por el grupo). Eso preserva para esas comunidades el derecho y el poder soberano de decidir quién pertenece a ellas, sin injerencia exterior<sup>41</sup>.

Sin perjuicio de las formulaciones conceptuales anteriores, en relación a la problemática y el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas, la OEA afirma que

el tratamiento tradicional de sus derechos como minorías, o por la vía de la prohibición de discriminación, no es suficiente, pues desconoce la naturaleza y complejidad de los pueblos indígenas. Se trata de un tema más complejo y completo que el de las minorías, o incluso el de un grupo étnico. En efecto, los indígenas configuran una historia, y unas

---

40 *Ibidem.*

41 *Ibidem.*

culturas, lenguas, diversidades étnicas, cultos o religiones propias, tradiciones artísticas, instituciones propias, regímenes jurídicos y de administración de justicia, etc. En fin, dicha realidad rica y compleja es mucho más que una minoría o una raza. Además, los pueblos indígenas tienen una doble dinámica simultánea consistente en la interconexión entre los derechos individuales y colectivos<sup>42</sup>.

En el caso concreto del Perú país es factible asimilar la noción de grupos étnicos a la categoría jurídica de pueblos indígenas. Para esto se debe tener en cuenta que, de acuerdo al Mapa Etnolingüístico Oficial del Perú<sup>43</sup>, en el país existen 72 etnias (7 ubicados en el área andina y 65 en el área amazónica), las cuales se agrupan en 14 familias lingüísticas indígenas. Los grupos étnicos caracterizan a la población indígena o a los pueblos indígenas de nuestro país, que, a 1993<sup>44</sup>, ascendían aproximadamente a 7'805,193 pobladores (representando aproximadamente el 35% de la población total nacional), distribuidos de la siguiente manera: campesinos 7'505,975 (96.2 %) y nativos 299,218 (3.8 %).

En la actualidad, según los registros del Ministerio de Agricultura, la población o pueblos indígenas del Perú están organizados mayoritariamente en 5,666 comunidades campesinas –andinas y costeñas– reconocidas<sup>45</sup> y 1,265 comunidades nativas –amazónicas– inscritas<sup>46</sup>. De acuerdo a la misma fuente, las comunidades campesinas ocupan una extensión superficial de 16'706,952.7557 has. y agrupan aproximadamente a 1'041,587 familias. Las comunidades nativas<sup>47</sup>

---

<sup>42</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “La situación de los derechos humanos de los indígenas en las Américas”. OEA/Ser.L/VII.108. Doc. 63. 19 de octubre de 2000.

<sup>43</sup> Mapa Etnolingüístico Oficial del Perú, Ministerio de Agricultura, Instituto Indigenista Peruano, 1994.

<sup>44</sup> IX Censo Nacional de Población de 1993, Instituto Nacional de Estadística e Informática, INEI.

<sup>45</sup> Directorio de Comunidades Campesinas del Perú, PETT, Ministerio de Agricultura (información a diciembre de 1998).

<sup>46</sup> Directorio de Comunidades Nativas del Perú, PETT, Ministerio de Agricultura (información a diciembre de 1999).

<sup>47</sup> Las poblaciones indígenas amazónicas no sólo se agrupan bajo la forma legal de comunidades nativas, sino que teniendo en cuenta su organización territorial y sociocultural frente a la sociedad nacional, minoritariamente también pueden

ocupan una extensión superficial de 9'269,332.3145 has. y agrupan aproximadamente a 45,791 familias.

De esta manera, teniendo en cuenta por un lado, que el concepto normativo sobre los pueblos indígenas ha sido formulado y adoptado en el ámbito de los organismos internacionales multilaterales<sup>48</sup> con el propósito de regular las medidas nacionales que puedan adoptarse y afectar la futura existencia de los indígenas en el ámbito de los Estados, y por el otro, que la conciencia de identidad indígena o auto-identificación constituye un criterio fundamental para determinar los grupos e individuos a los que se aplica el concepto de indígena y las disposiciones normativas especiales dictadas en su beneficio; es posible concluir –objetivamente y para efectos operativos–, que a pesar de que en gran medida el término indígena tiene una acepción peyorativa de carácter histórico para el sector campesino ubicado en la costa y sierra del Perú, las rondas campesinas organizadas al interior de las comunidades campesinas pueden ser consideradas como grupos humanos asimilables al concepto de pueblos indígenas en la medida que se autoidentifiquen como tales.

Sin embargo, la situación de las rondas campesinas surgidas fuera de las comunidades –como es el caso de Cajamarca<sup>49</sup>–, ya sea en los

---

ser reconocidas y analizadas con la tipología siguiente: pueblos indígenas aislados; poblaciones indígenas remotas y dispersas; poblaciones indígenas rurales dislocadas y fragmentadas; poblaciones ribereñas; e indígenas urbanos. Moore, Thomas y otros, *Pueblos indígenas de la Amazonía Peruana y desarrollo sostenible*. Documento de trabajo No. 68, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Oficina Lima, Perú, 1998.

<sup>48</sup> El Estado peruano al ratificar el Convenio No. 169 de la OIT se comprometió a adoptar medidas especiales para garantizar a sus pueblos indígenas el goce efectivo de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin restricciones, así como realizar esfuerzos para mejorar las condiciones de vida, participación y desarrollo en el marco del respeto de sus valores culturales y religiosos.

<sup>49</sup> Según información contenida en el Directorio de Comunidades Campesinas del Perú, PETT, Ministerio de Agricultura (información a diciembre de 1998), en la región Cajamarca existen 107 comunidades campesinas reconocidas, de las cuales 78 están debidamente tituladas. Del total anterior, las comunidades campesinas se distribuyen por provincias, en atención a su reconocimiento legal (RL) y titulación (T), de la siguiente manera: Chota, 11 RL y 7 T; Cutervo, 7 RL y 5 T; Hualgayoc, 5 RL y 5 T; Santa Cruz, 5 RL y 4 T; Cajabamba, 7 RL y 4 T; y Cajamarca, 34 RL y 24 T.

caseríos u otras formas de organización social y jurídica, se complica para efectos de reconocerles el estatus de pueblo indígena en razón de no haber desarrollado suficientemente expresiones de autoidentificación étnica en tal sentido, y considerando que el tratamiento normativo del instituto rondero se orientó hacia la aplicación supletoria de la legislación de las comunidades campesinas a pesar de no tener la calidad de tales.

Distinta es la situación de las rondas nativas y de los comités de autodefensa surgidas al interior de las comunidades nativas o conformadas con la participación de nativos pertenecientes a distintas comunidades –de manera espontánea o promovidas por el Estado–, que histórica y objetivamente se han venido autoidentificando como indígenas, razón por la cual se puede afirmar que tales organizaciones de autodefensa y resolución de conflictos formarían parte de los pueblos indígenas.

#### **g. Las rondas campesinas y la jurisdicción especial indígena**

Tal como se ha señalado anteriormente, la Constitución de 1993, en su artículo 149, bajo la configuración constitucional del Estado peruano como una nación pluricultural y multiétnica, al regular el rol de las rondas campesinas se afilió al espíritu de la regulación del instituto rondero contemplado en la Ley General de Comunidades Campesinas de 1987 y en cierta medida recogió la alusión a las rondas nativas del Reglamento de Organización y Funciones de los Comités de Autodefensa de 1992, puesto que reconoció su carácter de órganos de apoyo (auxilio) de las autoridades comunales –campesinas y nativas– en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, conforme a su derecho consuetudinario y con el límite de no violar los derechos fundamentales de las personas.

Sin embargo, en el texto constitucional no aparece una mención expresa a las rondas campesinas organizadas fuera del ámbito de las comunidades nativas y de las comunidades campesinas, que, según la primera Ley de Rondas Campesinas de 1986, se rigen en lo que sea pertinente por la legislación de las comunidades campesinas –sin que por ello se conviertan en tales comunidades– y tienen como funciones

esenciales la defensa de sus tierras, el cuidado de su ganado y demás bienes, así como la cooperación con las autoridades en la eliminación de cualquier delito.

Aunque en la práctica la rondas campesinas vienen efectuando actividades que han desbordado el enfrentamiento al abigeato –tales como la realización de obras de infraestructura de interés para la comunidad y la vigilancia e intervención sobre conductas anti-sociales de manera amplia–, normativamente se puede sostener, por un lado, que las rondas campesinas organizadas fuera del ámbito de las comunidades campesinas sólo tendrían relativas facultades resolutorias de conflictos de orden penal en cooperación con las autoridades, y, de otro, que las rondas campesinas creadas al interior de las comunidades campesinas y nativas tendrían facultades de apoyo para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por las autoridades comunales, las cuales se ampliarían a la directa administración de justicia y resolución de conflictos en la medida que los dirigentes de este tipo de comité especializado formen parte –y no sean dependientes– de la Directiva Comunal de una comunidad campesina.

#### **h. La Ley No. 27908**

El contexto normativo e interpretativo antes descrito experimentó una variación sustancial con la promulgación de la Ley No. 27908, Ley de Rondas Campesinas, esencialmente en términos de incremento del reconocimiento de derechos para tales organizaciones sociales. Esta Ley fue reglamentada el 30 de diciembre del 2003<sup>50</sup>.

Preliminarmente se puede afirmar por un lado, que la nueva Ley de Rondas Campesinas constituye un significativo avance en cuanto al reconocimiento de personalidad jurídica y derechos a las organizaciones ronderas, y por otro lado, respecto al rol y funciones de las rondas campesinas en materia de justicia presenta serias deficiencias en su consistencia interna por la existencia de disposiciones contradictorias, regulación que al ser interpretada y aplicada a casos concretos es sumamente probable que debilite la institucionalidad de las rondas campesinas.

---

<sup>50</sup> Decreto Supremo No. 025-2003-JUS, que aprueba el Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas (30.12.03).

Entre las bondades de la Ley de Rondas Campesinas destacan: la disposición según la cual se reconoce "...personalidad jurídica a las Rondas Campesinas como forma autónoma y democrática de organización comunal" (art. 1); los derechos y deberes de sus miembros (art. 3); el derecho a la no discriminación (art. 4); el derecho de participación, control y fiscalización en los programas y proyectos de desarrollo que se implementen en su jurisdicción comunal (art. 6); la coordinación con autoridades y organizaciones sociales (art. 8); la coordinación y apoyo con autoridades jurisdiccionales (art. 9).

De otro lado, en la Ley de Rondas Campesinas se enfatizan las funciones relativas a la seguridad (art. 1), que en forma casi simultánea fueron contempladas por la Ley No. 27933 del 2003 y el Decreto Supremo No. 012-2003-IN relativos al sistema nacional de seguridad ciudadana que, a grandes rasgos, vinieron a reafirmar la tendencia legislativa sobre el particular desde 1986.

Sin embargo, la normativa de la Ley de Rondas Campesinas se complica en lo que se refiere al papel de éstas ante la administración de justicia. Así, en la línea de la posición doctrinal que sostiene que las rondas campesinas tienen relativas facultades de colaboración en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales por parte de las comunidades, la Ley de Rondas Campesinas declara que, éstas "apoyan el ejercicio de funciones jurisdiccionales de las Comunidades Campesinas y Nativas" (art. 1), postulado que, a su vez, resulta coherente con la disposición conforme a la cual donde existan comunidades las rondas están subordinadas a aquéllas (art. 2).

Por su parte, afiliándose en forma prudente a la concepción que levanta el argumento de que las rondas campesinas configuran instancias informales de resolución de conflictos, encontramos otra formulación normativa en la Ley de Rondas Campesinas, según la cual las organizaciones ronderiles "colaboran en la solución de conflictos y realizan funciones de conciliación extrajudicial conforme a la Constitución y la Ley" (art. 1)<sup>51</sup>.

---

<sup>51</sup> La conciliación extrajudicial está regulada en el Perú por la Ley No. 26872, Ley de Conciliación (13.11.97). El nuevo Reglamento de esta Ley fue aprobado por Decreto Supremo No. 004-2005-JUS (27.02.05).

De otro lado, acercándose aparentemente al planteamiento que propugna que las rondas campesinas tienen y ejercen de manera plena funciones jurisdiccionales, en la Ley de Rondas Campesinas se contempla que éstas tienen “funciones relativas... a la paz comunal dentro de su ámbito territorial” (art. 1). Este último aspecto es desarrollado por la misma norma legal al tratar las actividades en beneficio de la paz comunal de la siguiente manera:

Las Rondas Campesinas en uso de sus costumbres pueden intervenir en la solución pacífica de conflictos suscitados entre 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. (Art. 7)

Finalmente, la interpretación de las facultades y derechos atribuidos a las rondas campesinas se ve perturbada en mayor medida con la fórmula contenida en esta ley, según la cual: “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” (art. 1, *in fine*).

### **i. Las rondas campesinas y los jueces de paz**

Se estima que actualmente en el Perú existen aproximadamente 3,901 juzgados de paz, conocidos también como juzgados de paz no letrados. La mayoría de dichos órganos jurisdiccionales se encuentran ubicados en la Sierra, siendo aproximadamente 2,839 (72,7 %), siguiéndole la región geográfica de la Costa con 562 (14,39 %) y la Selva con 500 (12,9 %)<sup>52</sup>.

Según algunos autores que han examinado la evolución histórica de la justicia de paz, éstos encuentran sus antecedentes más remotos en los consejos de ancianos, curacas y jefes guerreros de las épocas pre-inca e inca, respectivamente, pasando por los cabildos coloniales, hasta incardinarlos con los actuales jueces de paz reconocidos en el primer texto político de la República de la segunda década del siglo XIX. De modo que, la justicia sería heredera de una larga tradición

---

<sup>52</sup> Lobatón Palacios, David, y otros, *Justicia de Paz. El otro Poder Judicial*. Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú, abril de 1999, pág. 75.

popular de resolución de conflictos, basada en la aplicación de la costumbre y la equidad<sup>53</sup>.

En cuanto a las características más destacables de la justicia de paz, como fenómeno singular al interior del sistema judicial peruano, se puede mencionar su carácter no formal, su constitución y funcionamiento fuera del Poder Judicial, su naturaleza esencialmente conciliadora, la aplicación de la costumbre para la resolución de conflictos, ser una labor no sujeta a remuneración y no ser ejercida por personas letradas o abogados de profesión sino por miembros de la comunidad.

Debe enfatizarse que los jueces de paz se encuentran en la base del sistema judicial peruano; aunque no integran formalmente el Poder Judicial se los reputa como un órgano jurisdiccional de éste que, conforme lo indica el artículo 26 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, al fijar la estructura jerárquica de dicho poder del Estado, los juzgados de paz anteceden sucesivamente a los juzgados de paz letrados, a los juzgados especializados y mixtos, a las cortes superiores de justicia y a la Corte Suprema de Justicia de la República.

En cuanto al marco normativo de los jueces de paz debe recordarse que éstos han sido regulados por el Estado desde nuestra primera Constitución Política de 1823, que en su artículo 120 estableció que “no podrá entablarse demanda alguna civil, sin haberse intentado la conciliación ante el juez de paz”.

De esa manera, con ligeras variantes en los diversos textos constitucionales peruanos de 1826, 1828, 1834, 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933 y 1979, se reconoció a los jueces de paz sus funciones de conciliación, la necesidad de su establecimiento en cada pueblo que lo requiriera, su carácter de jurisdicción preliminar en materia civil y penal, su naturaleza predominante oral, su competencia para asuntos de menor cuantía y el origen de su nombramiento.

Finalmente, en los artículos 139, numeral 17, y 152 de la Constitución Política del Perú de 1993, se estableció la participación

---

53 Comisión Andina de Juristas, *Gente que hace justicia. La justicia de paz*. Lima, Perú, 1999, pág. 16.

popular en el nombramiento y en la revocación de los magistrados y, esencialmente, que “los jueces de paz provienen de elección popular”, respectivamente. Sin embargo, la norma legal que ha venido regulando el régimen de la justicia de paz de manera casi ininterrumpida ha sido el Reglamento de los Jueces de Paz de 1854<sup>54</sup>, vigente en mínima parte hasta la actualidad.

En cuanto a la competencia de los jueces de paz, algunos autores han clasificado los conflictos sociales que conocen éstos órganos jurisdiccionales comunitarios, de la siguiente manera: conflictos de parejas, conflictos de vecinos, conflictos económicos, conflictos familiares y conflictos incidentales<sup>55</sup>. Para otros, los conflictos que conocen los jueces de paz, serían los siguientes: conflictos sobre asuntos de familia (separación de convivientes, alimentos, régimen de visitas, tenencia de menores, etc.); conflictos sobre violencia familiar; infracciones penales y pleitos entre vecinos y familiares (agresiones físicas, hurtos de ganado, ofensa e injurias, propuestas deshonestas, chismes, celos, etc.); conflictos patrimoniales (incumplimientos de contratos, deudas pecuniarias, problemas de tierras, etc.)<sup>56</sup>.

Los asuntos antes mencionados son resueltos por los jueces de paz aplicando el derecho consuetudinario y “según su leal saber y entender”<sup>57</sup>, a través de una actuación esencialmente conciliadora, levantando actas en las que conste la fórmula de solución propuesta y los acuerdos adoptados por las partes (que suelen llamarse “arreglos”, “transacciones”, “actas de conciliación”, “acta de comparendo”, etc.),

---

<sup>54</sup> El Reglamento de los Jueces de Paz se emitió el 20 de mayo de 1854, durante el gobierno del Presidente José Rufino Echenique. Sin embargo, sus disposiciones han sido prácticamente derogadas por normas legales posteriores.

<sup>55</sup> Pasara, Luis, “La justicia de paz no letrada. Diagnóstico”, estudio preparado por encargo del Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo. Lima, Perú, 1979 (no publicado). Tomado de Hans Jurgen Brandt, *En nombre de la paz comunal. Un análisis de la justicia de paz en el Perú*. Fundación Friedrich Naumann, Lima, Perú, 1990, pág. 193.

<sup>56</sup> Lobatón Palacios, David, y otros, *Justicia de Paz. El otro Poder Judicial...*, pág. 127.

<sup>57</sup> Artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial: “La sentencia la pronuncia según su leal saber y entender, debidamente motivada, no siendo obligatorio fundamentarla jurídicamente.”

no existiendo una identificación precisa del contenido de sus actuados con la denominación de la fórmula jurídica empleada.

Las limitaciones a las facultades conciliatorias de los jueces de paz se encuentran en el artículo 67 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y en el artículo 9 de la Ley de Conciliación Extrajudicial (Ley No. 26872), que expresamente le prohíben conciliar en asuntos referidos al vínculo matrimonial, nulidad o anulabilidad de actos jurídicos o contratos, declaratoria de herederos, derechos sucesorios, testamentos, derechos constitucionales, hechos referidos a la comisión de delitos y faltas y asuntos de familia, a excepción de las pretensiones que versen sobre alimentos, régimen de visitas y violencia familiar.

Por último, se puede señalar que uno de los rasgos distintivos de la jurisdicción de paz es que se trata de una forma de justicia comunal. Ello porque la inserción de los jueces de paz en el ámbito local está signada por su pertenencia al mismo universo de cultura y valores de la población que acude al juzgado buscando su intermediación en el conflicto (los jueces de paz son por lo general legos en derecho, siendo su ocupación campesinos, comerciantes o maestros). Además, la naturaleza comunal de la justicia de paz implica que la mayoría de causas en que ésta interviene se producen entre personas relacionadas con vínculos estables, los cuales desean preservar. La característica comunal de la jurisdicción de paz se evidencia en la utilización permanente que los titulares de ésta hacen de estrategias de resolución de conflictos basadas en medios conciliatorios, “arreglos” y “acuerdos” entre los litigantes<sup>58</sup>.

En cuanto a la vinculación de los jueces de paz con las rondas campesinas, según Gitlitz, la misma se produce a nivel de los casos que son susceptibles de ser tratados como disputas intra-comunales, en las que por exceso,

a medida que las disputas se vuelven más serias, sobresalen dos instancias: las justicias de paz y las rondas, usualmente trabajando juntas, pero a veces en competencia también. Muchas veces existe

---

58 Siles Vallejos, Abraham, *La justicia de paz y su labor esencialmente conciliadora. Un análisis de actas de conciliación*. Comisión Europea-Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú, 1999, págs. 32-36.

una especie de “división del trabajo”. Las justicias de paz se ocupan mayormente de problemas familiares, a veces disputas menores entre vecinos, y contratos presenciales. Los comités de rondas y asambleas consideran cuestiones de propiedad, peleas más serias, robos menores y problemas similares<sup>59</sup>.

## **6. El NCPP y las rondas campesinas**

Los escenarios prácticos de conflictividad y coordinación entre la jurisdicción penal ordinaria y la jurisdicción comunal, derivados de la aplicación del nuevo Código Procesal Penal, en los distritos judiciales en los que existe presencia activa de organizaciones ronderas, se pueden presentar –entre otros– en aspectos relacionados con el eventual valor de prueba preconstituida de las actas que forman parte del libro de ocurrencias de las rondas campesinas. Existe la posibilidad de que las rondas campesinas sustancien conjuntamente con los jueces de paz asuntos (disputas intra-comunales) tramitados en el proceso especial por faltas y con la institución del arresto ciudadano –en calidad de modalidad de la detención, medida de coerción procesal personal–, en el supuesto que se pueda asimilar a ésta la denominada “cadena ronderil”.

### **a. El valor de las actas de las rondas campesinas**

Las actuaciones derivadas de la intervención de las rondas campesinas en la solución de conflictos deben ser registradas en “el libro de ocurrencias que lleva para tal efecto, el mismo que será legalizado por el juez de paz de la jurisdicción correspondiente. Los acuerdos adoptados deben respetar los derechos consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Convenio OIT 169, la Constitución y las leyes”, tal como se regula en el primer párrafo del artículo 13 del Decreto Supremo No. 025-2003-JUS, Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas.

En cuanto a las actas sobre las actuaciones realizadas por las rondas campesinas en asuntos de orden penal y contenidas en su libro de ocurrencias, en la realidad se conocen como “arreglos”. Así, “puede

---

<sup>59</sup> Gitlitz, John S. “Justicia rondera y derechos humanos, Cajamarca. Entendiendo la resolución de conflictos en la rondas del norte del Perú”..., pág. 10.

verse muy bien en los arreglos escritos, los cuales formalizan la solución de los conflictos. Cada arreglo a la disputa –sea hecho por el comité de la ronda o por la asamblea del pueblo– concluye con un acuerdo escrito entre las partes y presenciado por las autoridades de la ronda<sup>60</sup>.

En el NCPP, el régimen general y las causales de invalidez de las actas se encuentran regulados en los artículos 120 y 121, destacándose la disposición según la cual toda actuación procesal se documenta por medio de acta (120, 1), debiendo ser suscrita por el funcionario o autoridad que dirige (concepto en el cual se podría incluir a los directivos ronderos) y demás intervinientes (120, 4); en cuanto a la invalidez de las actas, éstas carecerán de eficacia si no existe certeza sobre las personas que han intervenido (121, 1), y la omisión de alguna formalidad privará de eficacia al acta o tornará invalorable su contenido, entre otras circunstancias cuando ellas no puedan ser reproducidas con posterioridad y siempre que provoquen un agravio a la defensa del imputado o de los demás sujetos procesales (121, 2).

Con relación a la prueba preconstituida debe indicarse que ésta se configura originalmente en la instancia policial, particularmente en los casos de flagrancia, y también a nivel de las diligencias iniciales de investigación y otros operativos, cuando todavía los fiscales carecen de la *notitia criminis* y se efectúan actuaciones que no volverán a existir o que no tendrán oportunidad de repetirse, por ejemplo, inspecciones “oculares”, allanamientos, registros, secuestros o incautación y aprehensión.

De esta manera, la prueba preconstituida tiene como características esenciales: irrepetible, urgencia, regularidad de la actuación, fidelidad y oralización. Su finalidad es obtener un medio de prueba cuya virtud es dar a conocer la realidad de los hechos acontecidos, destacándose como rasgos centrales: flagrancia, fase inicial, actuación policial, naturaleza irrepetible, regularidad de actuación, presunción de autenticidad, se incorpora validándose, no hay sujeto procesal opuesto y urgencia natural.

---

<sup>60</sup> Ibidem.

Por su parte, el NCPP regula la naturaleza y objeto de la prueba preconstituida de modo inorgánico en diversos y dispersos artículos, tal como se aprecia a continuación:

Contenido del Expediente Judicial / 1. Una vez que se dicta el auto de citación a juicio, el Juez Penal ordenará formar el respectivo Expediente Judicial. En este Expediente se anexarán: /.../ b) Las actas en que consten las actuaciones objetivas e irreproducibles realizadas por la Policía o el Ministerio Público... (Art. 136°.1.b).

Para los efectos de la sentencia tienen carácter de acto de prueba... las actuaciones objetivas e irreproducibles cuya lectura en el juicio oral autoriza este Código (Art. 325°).

Lectura de la prueba documental / 1. Sólo podrán ser incorporados al juicio para su lectura: /... e) Las actas levantadas por la Policía, el Fiscal o el Juez de la Investigación Preparatoria que contienen diligencias objetivas e irreproducibles actuadas conforme a lo previsto en este Código o la Ley, tales como las actas de detención, reconocimiento, registro, inspección, revisión, pesaje, hallazgo, incautación y allanamiento, entre otras (Art. 383°.1.e).

Sentencia de Segunda Instancia /... 2. La Sala Penal Superior sólo valorará independientemente la prueba actuada en la audiencia de apelación, y las pruebas pericial, documental, preconstituida y anticipada. La Sala Penal Superior no puede otorgar diferente valor probatorio a la prueba personal que fue objeto de intermediación por el Juez de primera instancia, salvo que su valor probatorio sea cuestionado por una prueba actuada en segunda instancia (Art. 425°.2).

En esta línea de análisis, resulta razonable sostener que el valor de las actas de las rondas campesinas será de carácter variable, en función del estadio procesal: 1) pueden servir como actos de investigación durante la investigación preliminar y la investigación preparatoria, sea que se refieran a declaraciones o no; 2) la omisión de alguna formalidad en la confección de las actas de las rondas campesinas les privará de eficacia o tornará invalorable su contenido para la investigación preliminar y la investigación preparatoria, cuando su contenido no pueda ser reproducido con posterioridad, vale decir, cuando se trate de una prueba pre constituida; y 3) las actas de las rondas campesinas tendrán la virtualidad de prueba pre constituida para la investigación preliminar, la investigación preparatoria y el juzgamiento cuando cumpla con las formalidades para su confección y se refiera actuaciones procesales distintas a las declaraciones.

## **b. La relación con los jueces de paz**

Desde la perspectiva normativa, aparte de la legalización por el juez de paz del libro de ocurrencias de las rondas campesinas, éstas se vinculan con los jueces de paz desde el momento en que se constituyen formalmente, debiendo participar el juez de paz del caserío o centro poblado para dar fe de la asamblea general de constitución de la organización rondera, tal como lo establece el segundo párrafo del artículo 6 del Decreto Supremo No. 025-2003-JUS, Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas.

Sin embargo, como se ha indicado anteriormente, los nexos de las rondas campesinas con los jueces de paz tienen una naturaleza dinámica debido a que pueden concurrir en la resolución conjunta de conflictos intra-comunales, pueden competir en la resolución de las disputas o se dividen el trabajo, correspondiendo eventualmente la sustanciación de los casos de menor entidad a los jueces de paz y el conocimiento de los casos más graves a las rondas campesinas.

Conforme al NCPP, uno de los procesos especiales es el proceso por faltas, regulado por los artículos 482 a 487 del indicado Código Adjetivo, cuya competencia primigenia corresponde a los jueces de paz letrados. Sin embargo y excepcionalmente, en los lugares donde no existan éstos, los jueces de paz conocerán del proceso especial por faltas (482, 2). En este caso, teniendo en cuenta la constatación fáctica y real mencionada líneas arriba, en que las rondas campesinas resuelven conjuntamente con los jueces de paz los conflictos intra-comunales de menor entidad en materia penal, es posible que se presente un escenario en el que las rondas campesinas lleguen a conocer, sustanciar y resolver hechos punibles considerados como faltas.

De producirse la situación descrita, surgen un par de cuestiones hipotéticas aún irresueltas. La primera se refiere a si la ronda campesina podría “dictar mandato de comparecencia sin restricciones contra el imputado” (485, 1) o hacer que éste –en caso no se presente voluntariamente a la asamblea rondera– comparezca “por medio de la fuerza pública, y si fuera necesario se ordenará la prisión preventiva hasta que se realice y culmine la audiencia” (485°, 2); ello en ejercicio

de la atribución conferida a las rondas campesinas para solicitar el apoyo de la fuerza pública mediante el artículo 9 de la Ley No. 27908. La segunda situación hipotética –en caso de no ocurrir una conciliación–, sería la de determinar si la decisión final adoptada por la organización rondera se podría asimilar a una sentencia. En caso que la respuesta sea afirmativa, sería posible sostener que dicha “resolución final” es susceptible de ser impugnada vía recurso de apelación ante el Juez Penal (486, 1).

### **c. El arresto ciudadano y la cadena ronderil**

Conforme se ha indicado líneas arriba, la “cadena ronderil” es una costumbre muy extendida en Cajamarca que implica someter a una persona “investigada” o “culpable” a la actividad de patrullar, durante varias noches, obligándola a desplazarse por varios lugares, con diferentes turnos de ronderos, para que así todos (los miembros de los centros poblados o caseríos) lo conozcan y se vaya generando en él un escarmiento.

En época reciente, la Corte Suprema se ha pronunciado en varias sentencias<sup>61</sup> sobre la capacidad de las comunidades campesinas y rondas campesinas para administrar justicia, la naturaleza de la “cadena ronderil” y el error de comprensión culturalmente condicionado derivado de procesos por los tipos penales de secuestro, lesiones, usurpación de funciones, desobediencia y resistencia a la autoridad, etc.

En las sentencias de la Corte Suprema se han emitido fundamentaciones disímiles en cuanto a las atribuciones de las rondas campesinas para capturar a las personas. En algunas la Corte Suprema ha afirmado

---

61 Recurso de nulidad No. 5622-97 (Piura/11 de mayo de 1998); Recurso de nulidad No. 4382-97 (9 de marzo de 1998); Recurso de nulidad No. 975-2004 (San Martín/9 de junio de 2004); Recurso de nulidad No. 752-2006 (Puno); Recurso de nulidad No. 4160-96 (Ancash); Recurso de nulidad No. 764-2004 (Cusco); Recurso de nulidad No. 1836-2006 (Amazonas); Recurso de nulidad No. 2174-2005 (Cajamarca); Recurso de nulidad No. 2054-2004 (Ancash); Recurso de nulidad No. 2686-2003 (Cajamarca); Recurso de nulidad No. 3156-2005 (San Martín); Recurso de nulidad No. 3285-2005 (Cajamarca); Recurso de nulidad No. 3473-2004 (Cajamarca); Recurso de nulidad No. 3520-2002 (Lambayeque); Recurso de nulidad No. 3746-2005 (Piura); Recurso de nulidad No. 4086 (Cajamarca); Recurso de nulidad No. 4742-2005 (San Martín), entre otros.

de manera inconsistente que las rondas campesinas podrían capturar a personas como parte de sus funciones de seguridad comunal (defensa y cooperación frente al delito común) y que su amparo normativo se encuentra en el artículo 149 de la Constitución –que por lo demás no las facultad expresamente para detener a personas–, razón por la cual devenía en aplicable la eximente de responsabilidad penal al obrar por disposición de la ley.

En otras sentencias la Corte Suprema ha señalado de modo singular que la cadena ronderil,

no reviste el carácter doloso que requiere el tipo penal de secuestro, dado que su actuar se encuentra normado y regulado por el artículo ciento cuarenta y nueve de la Constitución Política del Perú que a la letra dice... no habiéndose advertido con ello ningún ejercicio abusivo del cargo ya que por el contrario todos los denunciados actuaron conforme a sus ancestrales costumbres<sup>62</sup>.

En función del marco jurisprudencial antes mencionado, en el artículo 260 del NCPP se regula el instituto del arresto ciudadano, como modalidad de la medida coercitiva procesal de detención. Con el arresto ciudadano se habilita a todas las personas para arrestar a un presunto delincuente, siempre que la comisión delictiva sea en estado de flagrancia, debiéndose entregar inmediatamente al arrestado a la autoridad policial más cercana y prohibiéndose el encierro o privación de la libertad del arrestado sea en lugar público o privado (bajo la probable excusa de mantener tal situación hasta su entrega a la autoridad policial).

Las características resaltantes del arresto ciudadano llevan *prima facie* a constatar que: 1) los miembros de las rondas campesinas –como cualquier otro ciudadano– se encuentran legitimados para aplicar el instituto procesal del arresto ciudadano, siempre que concurran los presupuestos legales para ello; 2) en sus elementos centrales la figura del arresto ciudadano es totalmente distinta a la práctica de la “cadena ronderil”, en la medida que ésta busca escarmentar y presionar físicamente al presunto delincuente para admitir su responsabilidad –real o no– en el hecho investigado; 3) la

---

<sup>62</sup> Recurso de nulidad No. 975-2004 (San Martín/9 de junio de 2004).

“cadena ronderil” no puede encontrar su fundamento justificatorio en el artículo 149 de la Constitución Política del Perú en la medida que la prescripción constitucional sólo otorga la calidad de órgano de apoyo a las rondas campesinas en el contexto del ejercicio de las facultades jurisdiccionales por las autoridades comunales, y 4) la “cadena ronderil”, al constituirse en una práctica que restringe el derecho fundamental a la libertad de las personas, para tener validez jurídica debe tener una autorización legal expresa y no sólo un sustento jurisprudencial.

## **Conclusiones y recomendaciones**

### **a. Sobre el marco normativo del Convenio No. 169 de la OIT**

- A partir del contraste de los convenios de la OIT sobre pueblos indígenas, se puede establecer diferencias sustanciales en materia del proceso histórico del reconocimiento de la jurisdicción indígena. Así, del artículo 7.2 del Convenio No. 107 de la OIT de 1957 a los artículos 8.2, 9, 10 y 12 del Convenio No. 169 de 1989, se puede constatar que: a) existe un “deber” por parte de los Estados para reconocer y existe una “facultad” para los pueblos indígenas de conservar las costumbres e instituciones propias, en la medida que sea compatible con el ordenamiento jurídico nacional y los derechos fundamentales; b) el reconocimiento del derecho internacional de los derechos humanos como orden público que no puede ser contravenido por los derechos indígenas; c) el “deber” de los Estados para respetar los métodos a los que los pueblos indígenas recurren tradicionalmente para la represión de los “delitos” cometidos por sus miembros; y d) la “obligación” estatal para establecer mecanismos de solución de conflictos que puedan surgir en la aplicación del principio de conservación de las costumbres, instituciones propias y métodos tradicionales de represión de “delitos” cometidos por miembros de pueblos indígenas.

## **b. Sobre la jurisdicción comunal**

- En el Perú existen un conjunto de normas legales y constitucionales que, en forma dispersa, diferenciada, inconexa y asistemática, reconocen la posibilidad de ejercer funciones jurisdiccionales o practicar formas tradicionales de administración de justicia a las comunidades campesinas, comunidades nativas, jueces de paz y rondas campesinas, basándose en el derecho consuetudinario.
- El artículo 149 de la Constitución Política del Perú de 1993, que reconoce el ejercicio de funciones jurisdiccionales a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, en aplicación de su derecho consuetudinario y con el apoyo de las rondas campesinas, lo circunscribe a su ámbito territorial y lo sujeta al respeto de los derechos fundamentales, atribuyendo competencia al Poder Legislativo para señalar las formas de coordinación de la jurisdicción especial indígena con el sistema judicial nacional.
- El Estado peruano debe promover la discusión y elaboración de un anteproyecto de reforma constitucional del artículo 149 de la Constitución Política de 1993, en consulta con las poblaciones interesadas, para introducir el término de pueblos indígenas como titulares de la jurisdicción especial y, de ser el caso, definir la situación de las rondas campesinas ubicadas fuera de las comunidades campesinas y nativas que ejercen funciones de resolución de conflictos, sea en el mismo artículo constitucional reformado o en uno independiente.
- El Estado peruano debe promover la discusión y aprobación de una norma legal que reglamente y desarrolle el artículo 149 de la Constitución, que permita formalizar el reconocimiento de las potestades jurisdiccionales de las comunidades campesinas y nativas, vale decir, de la Ley de Coordinación, que esencialmente defina las competencias de la jurisdicción ordinaria y la denominada jurisdicción especial indígena, los procedimientos, materias, límites, la eficacia y validez de las

decisiones y los órganos de resolución de conflictos entre ambas jurisdicciones, entre otros aspectos.

- El diseño de un curso modelo de pluralismo jurídico por la Academia de la Magistratura para magistrados (jueces y fiscales) que realizan sus actividades en zonas en las que existe presencia significativa de comunidades campesinas y comunidades nativas que ejercen funciones jurisdiccionales, así como en los lugares en los que desarrollan sus actividades de resolución de conflictos las rondas campesinas.
- La masiva difusión ante las autoridades de la Administración Pública (policía, militares, jueces y fiscales) de la normatividad que reconoce derechos a las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas, para evitar la criminalización de sus miembros por el ejercicio de sus prácticas de resolución de conflictos y administración de justicia.

### **c. Sobre la jurisdicción comunal y las rondas campesinas**

- El reconocimiento del innegable papel que cumplen las rondas campesinas en el ámbito de la resolución de conflictos y administración de la justicia hasta la fecha no resulta pacífico. Las posiciones doctrinales al respecto se encuentran divididas, con diversos matices, entre los que sostienen que las rondas campesinas tendrían relativas facultades de colaboración en las funciones jurisdiccionales y policiales; los que plantean que las rondas campesinas constituyen instancias informales de resolución de conflictos; y quienes afirman que las rondas campesinas tienen y deben ejercer de manera plena funciones jurisdiccionales. La multiplicidad de interpretaciones sobre el rol de las rondas campesinas en materia de justicia, entre otros factores y en gran parte se ha visto acrecentada por la existencia de un marco jurídico impreciso y contradictorio, tanto en lo que se refiere a los instrumentos internacionales vigentes en nuestro ordenamiento interno, como a nivel constitucional y en la legislación ordinaria.

- Las rondas campesinas no son instituciones equivalentes y tampoco comparten la misma naturaleza jurídica que las comunidades campesinas y nativas, en términos históricos, sociales y jurídicos.
- Jurídicamente no es posible aplicar y “transferir” derechos por mandato legal –tal como lo efectúa la Ley No. 27908– de un sujeto de derecho (comunidades campesinas y nativas) a otro sujeto de derecho (rondas campesinas), el primero de los cuales tiene un plexo de derechos reconocidos constitucionalmente y en instrumentos internacionales, y, esencialmente, en razón que el segundo responde a una realidad histórica diferente y tiene una naturaleza jurídica particular.
- A partir de la vigencia de la Ley No. 27908, los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas se aplican únicamente a las rondas campesinas formadas y sostenidas al interior de las comunidades, a pesar que aquéllas no tendrán una personalidad jurídica autónoma y están subordinadas a las comunidades.
- A partir de la vigencia de la Ley N0. 27908, los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas no se aplicarán a las rondas campesinas organizadas en los lugares donde no existan o no sean predominantes las comunidades, en la medida que sus miembros no se identifiquen como indígenas o pertenecientes a pueblos indígenas.
- La atribución constitucional conferida expresamente a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas para ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, no puede ser extendida a las rondas campesinas en aplicación de la fórmula legal “en lo que corresponda y favorezca”, debido sustancialmente a que la disposición constitucional sólo enuncia “con el apoyo de las Rondas Campesinas”.
- En ejercicio de las funciones jurisdiccionales y/o de la potestad de intervenir en la solución pacífica de conflictos, reconocidas a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas y a

las rondas campesinas, respectivamente, tales organizaciones sociales tendrán competencia para conocer los “hechos punibles” que surjan en su territorio (competencia territorial), sobre los “hechos punibles” esencialmente conocidos como faltas (competencia material) y respecto de sus miembros (competencia personal), siempre que sea congruente con lo dispuesto en el sistema jurídico nacional, el respeto de los derechos fundamentales y de los derechos humanos.

**d. Sobre la conflictividad competencial entre la jurisdicción penal ordinaria y la justicia comunal**

- El Estado peruano a través de la aprobación de la futura Ley de Coordinación, debe definir el contenido de las competencias (territoriales, materiales y personales) de la jurisdicción comunal.
- El Estado peruano a través de la aprobación de la futura Ley de Coordinación, debe determinar las competencias materiales de la jurisdicción comunal, vale decir, qué hechos punibles (delitos y faltas) serán de su conocimiento.
- Para definir los “casos previstos”, aludidos en el numeral 3 del artículo 18 del NCPP, constitutivos de “hechos punibles” y sometidos a la jurisdicción comunal, será requisito necesaria –aunque no imprescindible– la elaboración de estudios y registros etnográficos a nivel nacional sobre las formas y contenidos de los sistemas de resolución de conflictos de los grupos étnicos, pertenecientes o no a comunidades campesinas y nativas, y sobre las formas de coordinación y relacionamiento con la jurisdicción ordinaria.
- El Estado peruano debe promover la definición de mecanismos para determinar los derechos fundamentales mínimos que deben respetarse en el procesamiento de hechos punibles por la jurisdicción comunal.
- El Estado peruano debe promover la discusión y aprobación de una nueva Ley de Rondas Campesinas –la tercera–, que corrija

las incoherencias destacadas y la lógica civilista prevista para su reconocimiento e inscripción.

**e. Sobre la necesidad de coordinación entre la jurisdicción penal ordinaria y la justicia comunal**

- El Estado peruano a través de la aprobación de la futura Ley de Coordinación, debe establecer los lineamientos para enfrentar los posibles conflictos que podrían surgir en el ejercicio de las competencias de ambas jurisdicciones, así como definir los contenidos de las formas de coordinación y los criterios de coordinación para resolver los conflictos surgidos al interior (entre miembros o no) o al exterior de las comunidades.
- El Estado peruano a través de la aprobación de la futura Ley de Coordinación, debe prever ante la eventualidad de conflictos jurisdiccionales, los supuestos en que la coordinación se justificaría, ya sea en temas de grave conflicto intercultural, en materia penal, o si la coordinación sólo se justifica en materia civil, no siendo el ámbito penal objeto de coordinación.
- El Estado peruano debe definir si, en los distritos judiciales en los que ha entrado en vigencia en su integridad el NCPP, para aplicar el numeral 3 de su artículo 18, en el extremo referido al ejercicio de la jurisdicción comunal, resulta necesario exigir la previa aprobación por el Poder Legislativo de la Ley de Coordinación prevista en el artículo 149 de la Constitución.
- El Estado peruano debe definir si, en los distritos judiciales en los que ha entrado en vigencia en su integridad el NCPP, el numeral 3 de su artículo 18 le resultaría aplicable a las rondas campesinas, en caso que ellas existan y tengan reconocida su personalidad jurídica, conforme a la Ley de Rondas Campesinas (Ley No. 27908).
- El Estado peruano debe garantizar la exigibilidad del deber legal para que las autoridades de la jurisdicción ordinaria (jueces y fiscales) establezcan relaciones de coordinación con los dirigentes de las rondas campesinas respetando las autonomías

institucionales propias, conforme a lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley de Rondas Campesinas.

- El Estado peruano debe establecer un mecanismo que permita dar cumplimiento a la atribución reconocida a los dirigentes de las rondas campesinas para que puedan solicitar el apoyo de la fuerza pública y demás autoridades del Estado en el ejercicio de sus derechos, según lo reconoce el artículo 9 de la Ley de Rondas Campesinas.

#### **f. Sobre el NCPP y las rondas campesinas**

- Según las normas del nuevo Código Procesal Penal y la normatividad específica de las rondas campesinas, el valor de sus actas será de carácter variable, en función del estadio procesal: 1) pueden servir como actos de investigación durante la investigación preliminar y la investigación preparatoria, sea que se refieran a declaraciones o no; 2) la omisión de alguna formalidad en la confección de las actas de las rondas campesinas les privará de eficacia o tornará invalorable su contenido para la investigación preliminar y la investigación preparatoria, cuando su contenido no pueda ser reproducido con posterioridad, vale decir, cuando se trate de una prueba preconstituida, y 3) las actas de las rondas campesinas tendrán la virtualidad de prueba preconstituida para la investigación preliminar, la investigación preparatoria y el juzgamiento cuando cumplan con las formalidades para su confección y se refiera actuaciones procesales distintas a las declaraciones.
- De acuerdo a las normas del NCPP, la normatividad específica de las rondas campesinas y de los jueces de paz, es posible que se presente un escenario en el que las rondas campesinas lleguen a conocer, sustanciar y resolver hechos punibles considerados como faltas, circunstancia en la que podrían surgir algunas cuestiones hipotéticas aún irresueltas: 1) la posibilidad que la ronda campesina dicte mandato de comparecencia sin restricciones contra el imputado o hacer que éste –en caso que no se presente voluntariamente a la asamblea rondera–

comparezca por medio de la fuerza pública, y, si fuera necesario, se ordene la prisión preventiva hasta que se realice y culmine la audiencia, en ejercicio de la atribución conferida a las rondas campesinas para solicitar el apoyo de la fuerza pública, mediante el artículo 9 de la Ley No. 27908; 2) en caso de no ocurrir una conciliación, sería posible asimilar o dar valor de una sentencia a la decisión final adoptada por la organización rondera en un caso equivalente al hecho punible de falta, y en tal eventualidad sería posible sostener que dicha “resolución final” es susceptible de ser impugnada vía recurso de apelación ante el juez penal.

- Las características resaltantes del arresto ciudadano, permiten constatar que: 1) los miembros de las rondas campesinas –como cualquier otro ciudadano– se encuentran legitimados para aplicar el instituto procesal del arresto ciudadano, siempre que concurren los presupuestos legales para ello; 2) en sus elementos centrales la figura del arresto ciudadano es totalmente distinta a la práctica de la “cadena ronderil”, en la medida que ésta busca escarmentar y presionar físicamente al presunto delincuente para admitir su responsabilidad –real o no– en el hecho investigado; 3) la “cadena ronderil” no puede encontrar su fundamento justificatorio en el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, en la medida que la prescripción constitucional sólo otorga la calidad de órgano de apoyo a las rondas campesinas en el contexto del ejercicio de las facultades jurisdiccionales por las autoridades comunales, y 4) para tener validez jurídica la “cadena ronderil”, al constituirse en una práctica que restringe el derecho fundamental a la libertad de las personas, debe tener una autorización legal expresa y no sólo un sustento jurisprudencial.

## Bibliografía<sup>1</sup>

- Bazán Cerdán, J. Fernando, “La jurisdicción especial indígena en la Constitución Política del Perú (1993)”, Seminario internacional: “Los pueblos indígenas en el siglo xxi: interculturalidad, derecho, justicia y desarrollo”. Instituto Nacional de Antropología y Pensamiento Latinoamericano, Buenos Aires, Argentina, 30 de agosto-03 de septiembre 1999. Ver: <http://cejamericas.org/doc/documentos/lajurisdiccionespecialindigena.pdf>
- Bazán Cerdán, J. Fernando, “La Ley de Coordinación entre la justicia estatal y comunal: retos para la efectividad del Art. 149 de la Constitución Política del Perú”. Servindi, Lima, Perú, abril de 2008. Ver: <http://www.servindi.org/actualidad/3758/3758>
- Censo Nacional de Población de 1993 (IX), INEI. Lima, Perú, 1994.
- Centro de Estudios de Justicia de las Américas - CEJA, *Reporte sobre el Estado de la Justicia en las Américas 2006-2007*. Tercera Edición, Santiago, Chile, 2007. Ver: <http://www.cejamericas.org/reporte/>
- Centro de Investigación Iuris Veritatis. Entrevista al doctor Carlos Ramos Nuñez, realizada por Jean Carlo Gonzalo Cuba Yaranga el 21 de noviembre del 2008. Ver: <http://iurisveritatis.blogspot.com/2008/12/entrevista-al-doctor-carlos-ramos-nuez.html>
- Comisión Andina de Juristas, *Gente que hace Justicia. La justicia de paz*. Lima, Perú, 1999.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *La situación de los derechos humanos de los indígenas en las Américas*. OEA/Ser.L/VII.108. Doc. 63. Washington, Estados Unidos de América, 19 de octubre de 2000.
- Defensoría del Pueblo del Perú, *Informe Defensorial, Situación de los derechos humanos en Jaén, Bagua y San Ignacio*. Serie Informes Defensoriales No. 31. Defensoría del Pueblo, Lima, Perú, diciembre de 1999.

---

<sup>1</sup> Referencias a sitios en Internet disponibles a 19 de febrero de 2010.

- Directorio de Comunidades Campesinas del Perú, PETT, Ministerio de Agricultura (Información a diciembre de 1998). Lima, Perú.
- Directorio de Comunidades Nativas del Perú, PETT, Ministerio de Agricultura (Información a diciembre de 1999). Lima, Perú.
- Gitlitz, John S., “Justicia rondera y derechos humanos, Cajamarca. Entendiendo la resolución de conflictos en la rondas del norte del Perú”, en: *Revista Ius & Veritas*. Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, Perú, 2005.
- Gitlitz, John S.,. “Rondas campesinas y violencia”, en: *Justicia y violencia en las zonas rurales. La experiencia de la Región Andina*, Seminario-Taller, Lima, 20 a 22 de noviembre del 2002. Instituto de Defensa Legal-Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH, Lima, Perú, 2003.
- Lobatón Palacios, David, y otros, *Justicia de Paz. El otro Poder Judicial*. Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú, abril de 1999.
- Mapa Etnolingüístico Oficial del Perú, Ministerio de Agricultura. Instituto Indigenista Peruano, Lima, Perú, 1994.
- Márquez Calvo, Jaime, “Rondas y Comités de Autodefensa: historia y desarrollo”, en: *Ronderos: los ojos de la noche. Manual para promotores de rondas campesinas*. Segunda Edición Revisada, Instituto de Defensa Legal, Lima, Perú, febrero 1997.
- Martínez Cobo, José R., *Estudio del problema de la discriminación contra las poblaciones indígenas. Informe final del Relator Especial de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías*. Comisión de Derechos Humanos, Consejo Económico y Social, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, Estados Unidos de América, 1983.
- Pasara, Luis, “La justicia de paz no letrada. Diagnóstico”, estudio preparado por encargo del Consejo Latinoamericano de Derecho y Desarrollo. Lima, Perú, 1979 (no publicado). Tomado de Hans Jurgen Brandt, *En nombre de la paz comunal. Un análisis de la justicia de paz en el Perú*. Fundación Friedrich Naumann, Lima, Perú, 1990.

- Pérez Mundaca, José, *Montoneras, bandoleros y rondas campesinas. Violencia política, abigeato y autodefensa en Cajamarca, 1855-1990*. Municipalidad Provincial de Cajamarca, ASODEL y CEDEPAS, Cajamarca, Perú, 1997.
- Revilla, Ana Teresa, “La administración de justicia informal en el Perú”. Organización de los Estados Americanos, Departamento de Asuntos y Servicios Jurídicos. Ver: <http://www.oas.org/Juridico/spanish/adjusti8.htm>
- Rojas Vargas, Fidel, “Rondas Campesinas: entre el Derecho consuetudinario y el error de comprensión culturalmente condicionado”, en: *Estudios de Derecho Penal. Doctrina y jurisprudencia*. Jurista Editores E.I.R.L., Lima, Perú, 2004.
- Siles Vallejos, Abraham, *La justicia de paz y su labor esencialmente conciliadora. Un análisis de actas de conciliación*. Comisión Europea-Instituto de Defensa Legal. Lima, Perú, 1999.
- Starn, Orin, *Con los llanques todo barro: Reflexiones sobre rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. Instituto de Estudios Peruanos, Lima, Perú, 1991.
- Tamayo Flores, Ana María, “Balance y perspectivas de la jurisdicción indígena y el derecho consuetudinario, a partir del contexto de vulnerabilidad que enfrentan los pueblos indígenas amazónicos” (documento de trabajo), julio de 1997. En: *Nosotros y los otros. Avances en la afirmación de los pueblos indígenas amazónicos*, Serie Informes Defensoriales, Informe No. 12. Defensoría del Pueblo, Lima, Perú, agosto 1998.
- Yrigoyen Fajardo, Raquel, “Hacia un reconocimiento pleno de las rondas campesinas y el pluralismo legal”, en: *Revista Alpanchis: Justicia Comunitaria en los Andes*, No. 59-60, Edición Especial, Vol. 1. Instituto de Pastoral Andina, Sicuani, Cusco, 2002. Ver: <http://alertanet.org/ryf-alpanchis.htm>

