



Proyecto de Ley N° ..... **4563 / 2018-CR**



## **PROYECTO DE LEY QUE PROTEGE LA LABOR DE LOS RONDEROS**

El Grupo Parlamentario Alianza Para el Progreso, por iniciativa de la Congresista de la República **Marisol Espinoza Cruz**, con la facultad que establece el artículo 107° de la Constitución Política del Estado y conforme a lo dispuesto por los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente propuesta legislativa:

### **FÓRMULA LEGAL**

#### **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

#### **HA DADO LA LEY SIGUIENTE**

#### **PROYECTO DE LEY QUE PROTEGE LA LABOR DE LOS RONDEROS**

##### **Artículo 1°. Objeto de la Ley**

La presente Ley tiene por objeto proteger a los integrantes de las Rondas Campesinas que en el ejercicio de sus atribuciones reconocidas en el artículo 149° de la Constitución Política del Perú y la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.

##### **Artículo 2°. De la Modificación**

Modifíquense el artículo 20 del Capítulo III, Causas que Eximen o Atenúan la responsabilidad Penal, del Decreto Legislativo 635, Código Penal, el cual quedara redactado de la siguiente manera:

##### ***“Artículo 20.- Inimputabilidad***

##### ***Está exento de responsabilidad penal:***

*12. Los integrantes de las Rondas Campesinas, que se encuentren en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas”.*

### Artículo 5°. Normas Complementarias

En un plazo no mayor de ciento ochenta días (180), contados a partir de la publicación de la presente norma en el diario oficial El Peruano, el Ministerio de Justicia dictará las normas complementarias para la implementación de la presente Ley.

### Artículo 6°. De la derogación

Derogase o deje sin efecto todas las normas que se opongan a la presente Ley.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA.** – Se autoriza al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, excepcionalmente durante el Año Fiscal 2019, a aprobar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional y transferencias financieras, a favor de sus organismos públicos para contratar profesionales, para la defensa legal de los integrantes de las Rondas Campesinas, que se encuentren procesados a nivel nacional por hechos realizados en cumplimiento de sus funciones establecidas en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.

Para la aplicación de la presente norma exceptuase al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de lo dispuesto en el artículo 8° y 9° de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2019.

Las transferencias financieras autorizadas en la presente norma se financian con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y se realizan mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

La autorización otorgada en la presente disposición, está sujeta a la evaluación jurídica de los casos presentados y a los alcances normativos a los que se encuentra sujeto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

**SEGUNDA.** - Declárese de interés nacional, en el marco de la política pública de Seguridad Ciudadana, la asignación de financiamiento del erario nacional en los tres niveles de gobierno, que contribuya al desarrollo de las actividades de las Rondas Campesinas establecidas en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.

Lima, 11 de julio del 2019

*F. VILLA VICENCIA*

*[Signature]*

*Marisol Espinoza Cruz*

*[Signature]*

**CESAR H. VÁSQUEZ SÁNCHEZ**  
Directivo Parlamentario  
Grupo Parlamentario  
"A Para el Progreso - APP"

*[Signature]*

*[Signature]*  
R. NORVAEZ

*[Signature]*  
2  
CESAR  
VILLANUEVA

**CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, .....16..... de..... JULIO..... del 2019.....

Según la consulta realizada, de conformidad con el  
Artículo 77º del Reglamento del Congreso de la  
República: pase la Proposición N° 4563 para su  
estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de  
JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS. —



-----  
GUILLERMO LLANOS CISNEROS  
Director General Parlamentario  
Encargado de la Oficialía Mayor del  
Congreso de la República

DESAR H. VASQUEZ SANCHEZ  
Directorio Parlamentario  
Grupo Parlamentario  
en la Proposición

## I. EXPOSICION DE MOTIVOS

### 1. Propuesta Legislativa:

La presente propuesta normativa, busca considerar como Ley de la nación lo establecido en el Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116 del V Pleno Jurisdiccional de las salas penales permanente y transitorias de la Corte Suprema de Justicia de la República, en fecha trece de noviembre de dos mil nueve, considerando las atribuciones que les confiere el artículo 116° del Texto Único Ordenado de la Ley Orgánica del Poder Judicial y que en este sentido se pronuncian sobre el actuar de las Rondas Campesinas, el derecho penal y procesal penal.

Los temas que suscitaron el pronunciamiento del Pleno Jurisdiccional se refieren a los delitos imputados a los integrantes de las Rondas Campesinas o Comunales en especial a los delitos de secuestro, lesiones, extorsión, homicidio y usurpación de autoridad.

Los Jueces Supremos de lo Penal, integrantes de las Salas Penales Permanente y Transitorias de la Corte Suprema de Justicia de la República, identificaron que generalmente los delitos imputados a los integrantes de las Rondas Campesinas, se han desarrollado en un ámbito rural, en la cual no ejercen jurisdicción los jueces del Poder Judicial y que además se refieren a delitos que en la legislación vigente tienen penas muy altas.

En este sentido los pronunciamientos de las diversas Salas Penales sobre los delitos imputados a las Rondas Campesinas han tenido diversos tratamientos a veces contradictorios entre una y otra sala por lo que, en consideración de garantizar el valor de seguridad jurídica y el principio de igualdad ante la Ley, es que el V Acuerdo Plenario unifica estos criterios para sustentar las decisiones sobre estos delitos imputados a las Rondas Campesinas.

Una de las consideraciones en la cual tiene coincidencia la Sala Plena, es que los hechos ocurridos dentro del espacio comunal y ejercido por las Rondas Campesinas en cumplimiento de las leyes consuetudinarias, sobre un miembro de la Comunidad o de una personas que no pertenecen a la cultura o espacio cultural de actuación de las Rondas Campesina y que hayan tenido un comportamiento contrario al interés comunal y/o a los valores y bienes jurídicos tradicionales de la Comunidad, no deben ser considerados como hechos que vulneran los derechos humanos y menos causal de denuncia penal contra los miembros de la Ronda Campesina que intervienen.

En este sentido el considerando 10 en su inciso B del acuerdo Plenario señala:

*“Si el sujeto -u objeto- pasivo de la conducta pertenece también a la comunidad y los hechos guardan relación con la cosmovisión y la cultura rondera –se trata, por tanto, de conflictos puramente internos de las Rondas Campesinas-, no cabe sino afirmar la legitimidad constitucional de esa conducta –y, por ende, la exclusión del Derecho penal-, en tanto en cuanto, claro está, los actos cometidos no vulneren los derechos fundamentales<sup>1</sup>”.*

En consecuencia, es necesario que, para el desarrollo de las actividades de las Rondas Campesinas, este esfuerzo de las Salas Penales de unifica estos criterios, tenga fuerza de Ley por lo que se presenta iniciativa legislativa busca proteger a los integrantes de las Rondas Campesinas de ser objeto de denuncia o proceso penal en el ejercicio de sus atribuciones reconocida en los artículos 7,8 y 9 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.

Es necesario precisar que lo anteriormente señalado no debe colisionar y menos ignorar: *“(...) los derechos fundamentales de primer orden, que son inderogables en cualquier circunstancia como la vida, la dignidad humana, la prohibición de torturas, de penas y de tratos inhumanos, humillantes o degradantes, la prohibición de la esclavitud y de la servidumbre, la legalidad del proceso, de los delitos y de las penas –bajo la noción básica de „previsibilidad“ para evitar vulnerar el derecho a la autonomía cultural (Sentencia de la Corte Constitucional de Colombia T-349, del 8 de agosto de 1996)-“<sup>2</sup>.*

En el desarrollo de los considerandos, la Sala Plena define con claridad los alcances del fuero comunal rondero, descartando tipos penales como el delito de usurpación de funciones y el delito de secuestro, en la medida que las Rondas Campesinas actúan considerando lo que les faculta el artículo 149 de la Constitución política del Perú que señala que: *“Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. (...)”.*

En este sentido al actuar en sus facultades jurisdiccionales se descarta el delito de usurpación de funciones, pues actúan en su ámbito territorial y conforme su derecho consuetudinario, tal como lo señala la Constitución Política del Perú.

<sup>1</sup> ACUERDO PLENARIO N° 1-2009/CJ-116.

<sup>2</sup> Ibid, Considerando N° 11.

En el caso del delito de secuestro, la Sala Plena descarta este tipo penal en la medida que las Rondas Campesinas no son organizaciones criminales que actúan para la obtención de un beneficio pecuniarios o ilegal y actúan dentro de lo que la Constitución y las leyes nacionales señalan en salvaguarda del interés comunal y/o a los valores y bienes jurídicos tradicionales de la Comunidad.

Citamos en este sentido el considerando 16° del Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116, en la medida que señala:

*“16°. (...) según las opciones dogmáticas reconocidas por la doctrina, desde la imputabilidad, la exigibilidad e, incluso, de las alteraciones de la percepción que se expresan en los valores culturales incorporados en la norma penal, en cuya virtud, se afirma que el miembro de la comunidad minoritaria con valores culturales distintos a los hegemónicos plasmados en el derecho penal carece de la percepción valorativa de la realidad que sí tiene la mayoría (...).”*

En lo que aplica, los integrantes de las Rondas Campesinas son miembros de una Comunidad Campesina o Nativa en donde la escala de valores, los intereses y los bienes jurídicos que se preservan son en muchos casos percibidos de manera diferente a las consideradas fuera de sus jurisdicciones y territorios, en este sentido las minorías deben ser respetadas en su cosmovisión del mundo y en el ejercicio de la justicia consuetudinaria.

El artículo 9 de la Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas señala<sup>3</sup>:

*“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”.*

Esto es ilustrativo de lo que ha desarrollado la Sala Plena en su V Plenario y que se exponen en esta parte del proyecto de Ley, además el Convenio señala en su artículo 10 que: *“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”*<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> [https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms\\_345065.pdf](https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_345065.pdf)

<sup>4</sup> Ibid.

En resumen, se hace necesario legislar para garantizar que la actuación que realizan los integrantes de las Rondas Campesinas en el ejercicio de sus atribuciones consagradas en la Constitución Política del Perú, en la legislación vigente y en el derecho consuetudinario no deben estar sujetas a denuncias penales a los integrantes de las Rondas Campesinas, siempre y cuando no se vulneren los derechos fundamentales de las personas.

De manera complementaria el Proyecto de Ley incorpora la necesidad de ofrecer a los integrantes de las Rondas Campesinas apoyo legal en los procesos abiertos en su contra por delitos penales como: secuestro, lesiones, extorsión, homicidio y usurpación de autoridad, que como lo ha analizado la Sala Plena no deben ser imputados a los integrantes de las Rondas Campesinas, en la medida que no se configura ningún supuesto contra los integrantes de las Rondas Campesinas que pueda ser probado para ser sujeto de investigación y juzgamiento.

Por lo que se incluye la disposición complementaria final siguiente:

#### **“DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

**PRIMERA.** – *Se autoriza al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, excepcionalmente durante el Año Fiscal 2019, a aprobar modificaciones presupuestarias en el nivel institucional y transferencias financieras, a favor de sus organismos públicos para contratar profesionales, para la defensa legal de los integrantes de las Rondas Campesinas, que se encuentren procesados a nivel nacional por hechos realizados en cumplimiento de sus funciones establecidas en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.*

*Para la aplicación de la presente norma exceptuase al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de lo dispuesto en el artículo 8° y 9° de la Ley N° 30879, Ley de Presupuesto del Sector Público para el año Fiscal 2019.*

*Las transferencias financieras autorizadas en la presente norma se financian con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y se realizan mediante decreto supremo refrendado por el Ministro de Economía y Finanzas y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.*

*La autorización otorgada en la presente disposición, está sujeta a la evaluación jurídica de los casos presentados y a los alcances normativos a los que se encuentra sujeto el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.”*

Se autoriza al Ministerio de Justicia a disponer de sus recursos para financiar asesoría técnica jurídica para que los ronderos que actualmente se encuentran inmersos en procesos de investigación con imputaciones como la señalada en los párrafos anteriores, puedan contar con defensa jurídica de calidad y lograr en algunos casos su libertad o la justicia que merecen.

De igual manera se llama la atención de integrar la justicia ronderil con las políticas públicas de Seguridad Ciudadana, otorgando financiamiento a las Rondas Campesinas para que puedan ejercer de mejor manera sus atribuciones de apoyo a la justicia y al combate de la delincuencia y corrupción en las zonas rurales principalmente, donde tienen jurisdicción y desarrollan sus actividades<sup>5</sup>.

## **2. Rondas Campesinas:**

Se reconoce al Centro Poblado de Cuyumalca en la provincia de Chota, región Cajamarca, el origen de las rondas campesinas, la fecha de su nacimiento se indica hacia el año 1976.

Debido a los constantes robos que existían en la escuela del pueblo, obligo a los pobladores a organizarse en rondas, rememorando a las Guardias Rurales, Rondas Nocturnas y Guardias campesinas que se conocían desde la época de las haciendas<sup>6</sup>, las rondas rápidamente extendieron sus actividades a la lucha contra el abigeato y fueron incursionando en la aplicación de justicia, debido a que los delincuentes apresados eran rápidamente liberados por la fuerza pública sin castigo alguno.

*“Aunque el objetivo inicial era sólo el de detener a los abigeos, muy rápidamente los campesinos deciden aplicar ellos mismos la justicia: porque las personas arrestadas y entregadas a la policía eran, en la mayoría de los casos, liberadas después de muy poco tiempo<sup>7</sup>”.*

<sup>5</sup> Olano Alor, A. (1). Las rondas campesinas en el Perú: una breve historia. Memoria Y Sociedad, 5(10), 31-44. Recuperado a partir de <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/memoyosociedad/article/view/7730>

<sup>6</sup> <https://rondascampesinasperu.es.tl/HISTORIA.htm>.

<sup>7</sup> El pluralismo jurídico y político en Perú: el caso de las Rondas Campesinas de Cajamarca, Emmanuelle Picolli - Universidad Católica de Lovaina. <file:///C:/Users/lloja/Downloads/Dialnet-ElPluralismoJuridicoYPoliticoEnPeru-4823241.pdf>

Esta forma de justicia campesina, rápidamente fue replicada en otras provincias de Cajamarca, en Ecuador y en Bolivia.

*“(…) el papel más importante asumido por estas organizaciones es el de llenar el vacío no sólo jurisdiccional sino también político en las comunidades y caseríos de Cajamarca (…).”*

Las organizaciones de rondas campesinas pasaron de una actividad de vigilancia en las zonas rurales, a una de administración de justicia, basada en códigos y patrones consuetudinarios, hecho que fue y es aceptado por los pobladores de las zonas rurales que pueden participar de las audiencias sobre juzgamientos a “imputados” por las rondas campesinas, hasta evidenciar los castigos que don impuestos a quienes han delinquido.

A decir de Emmanuelle Picolli, las rondas campesinas son:

*“Según nuestro análisis, con la presencia de las rondas campesinas nos encontramos frente a una verdadera organización política en los caseríos de Cajamarca, comparable a los órganos políticos de las comunidades campesinas del sur y del centro del país. Tanto que nos parece imposible hacer una diferencia clara entre las dos organizaciones y nos lleva a considerar que el solo hecho de compartir la tierra no es suficiente para afirmar que haya o no comunidad, en un sentido “social””<sup>8</sup>.*

En este sentido las rondas campesinas han llenado un vacío en la representación política de la ciudadanía en sus jurisdicciones, en el caso de El Carme de la Frontera en la Provincia de Huancabamba, son las rondas campesinas las que deciden en asambleas las candidaturas mayoritarias en las elecciones locales, la designación de un candidato por las rondas campesinas, dentro de la comunidad de El Carmen de la Frontera es casi una designación directa para la administración municipal.

Hacia 1993, las rondas campesinas fueron incluidas como parte de la estrategia de lucha contra el terrorismo denominándolas como Comités de Autodefensa Civil (CAD), para esa fecha en Ayacucho existieron 1,564 CAD y más o menos 61,450 ronderos organizados, Junín contaba con 525 CAD y 34,537 ronderos, Huancavelica, con 198 CAD y 10,658 ronderos y en Apurímac había 63 CAD y 3,616

---

<sup>8</sup> El pluralismo jurídico y político en Perú: el caso de las Rondas Campesinas de Cajamarca, Emmanuelle Picolli - Universidad Católica de Lovaina. <file:///C:/Users/Iloja/Downloads/Dialnet-ElPluralismoJuridicoYPoliticoEnPerJ-4823241.pdf>

ronderos, llegando a un total de 4,205 CAD y 235,465 ronderos en todo el país. En el caso de Cajamarca las rondas campesinas no aprobaron su migración a CAD<sup>9</sup>. La Defensoría del Pueblo en el documento denominado: “*El reconocimiento estatal de las rondas campesinas: Compendio de normas y jurisprudencia*”<sup>10</sup>, hace una diferencia entre rondas campesinas y los Comités de Autodefensa.

“(…)

*En primer lugar, debe precisarse que bajo la denominación de “ronda campesina” pueden confundirse hasta tres instituciones andinas: la ronda campesina independiente, con presencia en Cajamarca, Amazonas y San Martín, principalmente; la ronda campesina integrante de comunidades campesinas, mayoritaria en Áncash, La Libertad, Lambayeque, provincias altas de Cusco y Puno; y los Comités de Autodefensa, cuyos miembros se autodenominan “ronderos” en Ayacucho, Junín, Apurímac y Huánuco.*

*Las dos primeras son instituciones cuyo origen y sostenimiento son expresiones de la identidad y autonomía comunal, y están íntimamente vinculadas a la seguridad, desarrollo y justicia. Mientras que los Comités de Autodefensa fueron promovidos por el Ejército Peruano como parte de la estrategia antisubversiva y aún mantienen cierta dependencia con él. (…)*”.

En este sentido, las diferencias son claras y explican porque las rondas campesinas en Cajamarca y en la sierra de Piura no aceptaron ser promovidas a Comités de Autodefensa, pues esto suponía una dependencia directa del Ejército peruano, esto contraviene con uno de los estribillos que lanzan los ronderos de esta parte del país en sus asambleas ronderiles que dice: “*Gobiernen quien gobiernen, las rondas no se venden*”, haciendo énfasis a su independencia y autonomía en la toma de sus decisiones y su destino.

## II. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

El presente Proyecto de Ley contribuye a fortalecer la estrategia de Seguridad Ciudadana en todo el país, permitiendo el desarrollo armónico de las actividades económicas, políticas y sociales en gran parte del sector rural en todo el Perú.

Las Rondas Campesinas, en coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, contribuye a fortalecer la confianza de que es posible impartir seguridad

<sup>9</sup> Las Rondas Campesinas en el Perú, Aldo Olano Alor. Sociólogo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/memoyosociedad/article/view/7730>

<sup>10</sup> [https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2005/rondas\\_campesinas.pdf](https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2005/rondas_campesinas.pdf)

y justicia en igualdad de condiciones para todos al interior del territorio nacional donde no se siente la presencia del Estado.

### **III. EFECTO DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL**

La presente norma modifica el artículo 20 del Capítulo III, Causas que Eximen o Atenúan la responsabilidad Penal, del Decreto Legislativo 635, Código Penal.

### **IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL**

La presente propuesta legislativa se vincula con las siguientes Políticas de Estado: 1° Fortalecimiento del régimen democrático y del estado de derecho; 7° Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana; 28° Plena vigencia de la constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial.

### **V. VINCULACIÓN CON LA AGENDA LEGISLATIVA**

La presente propuesta legislativa se vincula con el Tema N° 1. Fortalecimiento de las instituciones del régimen democrático y del Estado de derecho (Poder Judicial, Consejo Nacional de la Magistratura, Contraloría, Defensoría del Pueblo, Procuraduría Pública, Congreso); 4. Leyes de promoción del civismo y lucha contra la inseguridad ciudadana; 25. Leyes que protejan los derechos humanos y promuevan el acceso a una justicia independiente.