

#### ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27908, PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS RONDAS CAMPESINAS Y COMUNALES Y CREACIÓN DE LAS RONDAS URBANAS

Los Congresistas de la República que suscriben, del **Grupo Parlamentario Cambio 21**, a iniciativa de la Congresista de la República **ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA**, en uso de sus facultades de iniciativa legislativa que les confiere el artículo 107° de la Constitución Política y los artículos 22° inciso c), 37°, 67°, 75° y 76°, del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente:

#### PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República Ha dado la Ley Siguiente:

# LEY QUE MODIFICA LA LEY N° 27908, PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS RONDAS CAMPESINAS Y COMUNALES Y CREACIÓN DE LAS RONDAS URBANAS

#### Artículo 1. Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto la modificación de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, con el objeto de fortalecer la organización, funcionamiento y atribuciones de las Rondas Campesinas y Comunales, así como establecer la creación de las Rondas Urbanas, con el fin de propiciar la seguridad integral de la población.

<u>Artículo 2</u>. Modificación de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas. Modifícase los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, quedando redactados en la forma siguiente:

#### "Artículo 1. Personalidad jurídica.

Reconócese personalidad jurídica a las Rondas Campesinas y Comunales, y a las Rondas Urbanas, como formas autónomas y democráticas de organización comunal y vecinal, pueden establecer interlocución con el Estado, participar en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por sí mismas o junto con las Comunidades Campesinas y Nativas; colaboran en la solución de conflictos y realizan funciones de conciliación extrajudicial conforme a la Constitución y a la Ley, así como funciones relativas a la prevención del delito, la seguridad ciudadana y la paz comunal y vecinal dentro de su ámbito territorial.



Los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas se aplican a las Rondas Campesinas, Comunales **y Urbanas** en lo que les corresponda y favorezca".

#### "Artículo 2.- Formación y organización de la Rondas

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

En las zonas urbanas con alto índice de inseguridad, zonas urbanomarginales con bajo nivel de presencia policial, centros poblados y similares, las Rondas Urbanas se forman y sostienen a iniciativa exclusiva de sus miembros y se sujetan a su Estatuto y a lo que acuerden sus órganos de gobierno, con las mismas facultades y potestades de las rondas campesinas. Asimismo, establecen el ámbito territorial donde ejercen sus funciones. Las rondas pueden organizarse entre sí a nivel local, regional y nacional."

"Artículo 3.- Derechos y deberes de los miembros de las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas.

Las Rondas Campesinas, **Comunales y Urbanas** están integradas por personas naturales denominadas Ronderos y Ronderas, que se encuentren debidamente acreditadas. Tienen los derechos y deberes que la presente Ley y demás normas establezcan.

Las Rondas Campesinas, **Comunales y Urbanas** promueven el ejercicio de los derechos y participación de la mujer en todo nivel. Igualmente, tienen consideración especial a los derechos del niño y del adolescente, las personas discapacitadas y de los adultos mayores."

#### "Artículo 4.- Derecho de no discriminación

Bajo responsabilidad, las instituciones y autoridades del sector público no pueden establecer formas o modalidades de discriminación, directa o indirecta, en el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los miembros integrantes de las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas. Las rondas promueven el fortalecimiento de la identidad local y el civismo, y la participación de los vecinos en acciones de prevención, capacitación y apoyo mutuo para mejorar la seguridad de la zona."

#### "Artículo 5.- Inscripción de las Rondas

La Rondas Campesinas, **Comunales y Urbanas** elaboran su Estatuto y se inscriben en los Registros Públicos. **La SUNARP ampliará el Libro de Rondas Campesinas a las Rondas Urbanas.** Asimismo, procederá su inscripción en la municipalidad de su jurisdicción a fin de establecer relaciones de **trabajo** y



coordinación. No podrá existir más de una Ronda Campesina o Urbana en el mismo ámbito comunal o vecinal. La inscripción no es constitutiva para la existencia o funcionamiento de la ronda."

#### "Artículo 6. Derecho de participación, control y fiscalización.

Las Rondas Campesinas, **Comunales y Urbanas** tienen derecho de participación, control y fiscalización de los programas y proyectos de desarrollo que se implementen en su jurisdicción de acuerdo a ley. **Para tal efecto, las municipalidades y demás entidades públicas o privadas que ejecutan estos programas y proyectos, junto con las Rondas elaboran e implementan los respectivos instrumentos de control, coordinación y fiscalización, bajo responsabilidad."** 

#### "Artículo 7.- Actividades en beneficio de la paz comunal

Las Rondas Campesinas, **Comunales y Urbanas**, en uso de sus costumbres **y prácticas culturales**, pueden intervenir en la solución pacífica de conflictos suscitados entre **las personas** de la comunidad o vecindario de su jurisdicción, y **otras personas distintas** siempre y cuando la controversia tenga su origen en hechos ocurridos dentro de su jurisdicción comunal **o vecinal o en la afectación de bienes jurídicos dentro de ella.** 

En tales casos, las decisiones de las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas tienen carácter obligatorio, por lo que ninguna otra autoridad de la justicia ordinaria o especial puede dejarlas sin efecto, si fueron dadas conforme la legislación vigente."

"Artículo 8.- Coordinación con autoridades y organizaciones sociales

Para el ejercicio de sus funciones las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas coordinan en el marco de la legislación nacional e internacional, con las autoridades políticas, policiales, municipales, representantes de la Defensoría del Pueblo y otras de la Administración Pública. Pueden solicitar el auxilio de la fuerza pública y el serenazgo. Asimismo, pueden establecer coordinaciones con las organizaciones sociales rurales y urbanas y entidades privadas dentro de su ámbito local, regional o nacional."

"Artículo 9.- Coordinación y apoyo con autoridades jurisdiccionales

Las autoridades de la jurisdicción ordinaria **establecen** relaciones de **trabajo** y coordinación con los dirigentes de las Rondas Campesinas, **Comunales** y **Urbanas** respetando las autonomías institucionales propias. **Las rondas** y sus dirigentes pueden solicitar el apoyo de la fuerza pública y demás autoridades del Estado **a fin de cumplir sus funciones**.

En los casos de intervención de la ronda campesina, comunal o urbana en hechos de competencia de la autoridad de la justicia ordinaria, los documentos elaborados u objetos recabados tendrán plena validez en la



investigación de los hechos por parte de la autoridad o funcionario competente."

#### "DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Primera. Día de las Rondas Campesinas y Urbanas.

Establécese el 29 de diciembre como el "Día de las Rondas Campesinas, **Comunales** y **Urbanas**", y declárase al caserío de Cuyumalca del distrito y provincia de Chota, departamento de Cajamarca, como cuna y patrimonio histórico de las Rondas Campesinas, **Comunales y Urbanas** del Perú."

<u>Artículo 3</u>. Incorporación de los artículos 10, 11, 12 y 13 a la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.

Incorpóranse los artículos 10°, 11°, 12° y 13° a la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, quedando redactados en la forma siguiente:

"Artículo 10. Facultad de denunciar inconductas funcionales.

Las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas tienen la facultad de denunciar ante las autoridades o entidades competentes, la inconducta funcional de cualquier autoridad, funcionario o persona, conforme a la Constitución y las leyes, cuando dicha inconducta esté vinculada al ámbito de las funciones y facultades reconocidas a las rondas en la presente ley. Igualmente tienen la facultad de participar en la investigación y el proceso como terceros interesados."

"Artículo 11. Derecho de participación en la gestión y desarrollo local. Las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas tienen la facultad y derecho de participar en la gestión y desarrollo comunales y vecinales, pudiendo elaborar, proponer y ejecutar planes y proyectos de desarrollo integral o específico de su comunidad o vecindario. Para tal efecto, las entidades públicas en sus diversos niveles de gobierno, generan los espacios e instrumentos para materializar dicha participación. Igualmente, tienen el deber de contribuir a la protección del medio ambiente en su respectiva jurisdicción."

"Artículo 12. Las rondas campesinas y urbanas en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas podrán acreditar un representante ante los respectivos comités regionales, provinciales y distritales de Seguridad Ciudadana, establecidos por la Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la cual les es aplicable en lo pertinente."

"Artículo 13. Apoyo estatal a las rondas y a los ronderos.

Los gobiernos regionales y locales respectivos, conforme a su disponibilidad presupuestal, destinarán un porcentaje del presupuesto



correspondiente a seguridad ciudadana de hasta el 50%, para el funcionamiento y ejercicio de las facultades reconocidas en la presente ley a las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas, así como para su formación y capacitación. El Poder Ejecutivo y otras entidades públicas y privadas apoyarán el funcionamiento y capacitación de las rondas campesinas, comunales y urbanas.

Los ronderos son beneficiarios prioritarios del Sistema Integral de Salud (SIS), de becas educativas para sus descendientes, y el Estado garantizará su acceso al sistema de pensiones."

#### **DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS**

#### Primera. Plazo de reglamentación.

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el plazo de sesenta días.

#### Segunda. Comisión de Coordinación.

Confórmese una Comisión de Coordinación Permanente integrada por el Presidente del Consejo de Ministros, o su representante, quien la presidirá, y representantes del Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, El Poder Judicial, Ministerio Público, y dos representantes de las Rondas. Se reunirá cada dos meses y hará propuestas y seguimiento de la aplicación de la ley y su reglamento. Podrá integrar al Ministerio de la Mujer, representantes de gobiernos regionales y locales, y otros sectores.

#### Tercera. Aplicación supletoria.

En todo lo no previsto por la presente ley, será de aplicación supletoria las normas y convenios internacionales referidos a pueblos indígenas u originarios o a materia comunal, en cuanto les favorezca.

Cuarta. Denominación de la ley.

A partir de la vigencia de la presente ley, su denominación oficial será Ley N° 27908,

Ley de Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas.

ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA Congresista de la República

> Mg. CLAYTON GALIÁN VENTO VOCERO PRINCIPAL GRUPO PARLAMENTARIO CAMBIO 21

5

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Lima, A de SETIEMBRE del 2019
Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77º del Regiamento del Congreso de la República: pase la Proposición Nº 4.756 para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de AEFEUSA MACIO VAL. ARACUMATIVO Y LUCHA CONTRA LAS AROGAS.

CIOVANNI FORNO FLÓREZ Oficial Mayor CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Congress at se de la Republica



## **EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

#### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

#### 1.1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1. La inseguridad ciudadana parece agravarse cada día. Toda la labor que hacen las autoridades policiales parece ser insuficiente para enfrentar la inseguridad. El INEI registra los principales indicadores en materia de seguridad ciudadana que vale referir¹: la percepción de inseguridad en el 2018 llegó al 86,3% del total de la población nacional, que cree que será víctima de algún hecho delictivo.

En cuanto a victimización (personas víctimas de algún hecho delictivo) llega al 25,7%, donde el grupo de edad entre los 15 a 29 años es el más afectado, pues llega al 33,3%. En cuanto al sexo, tanto hombres como mujeres sufren de forma similar (25,9% y 25,5%, respectivamente). Hay que decir que año a año este indicador grafica una constante reducción: desde el 35,9% del 2013 se llega al 25,7% del 2018. No obstante, la población percibe lo contrario. El indicador de percepción así lo constata. Respecto a los tipos de hechos delictivos, la tasa de 12,6 (de la población de 15 y más años de edad entre 100) ha sufrido robo de dinero, cartera o celular; el 5,4 ha sufrido un intento de robo, cartera o celular; y un 5,2 ha sido víctima de estafa. Sin embargo, la gran mayoría no denuncia (sólo lo hace el 16,2%), y las razones para no hacerlo son: 31,5% dice que es una pérdida de tiempo, 23,6% desconoce al delincuente, y 17,4% considera que el delito sufrido es de poca importancia. En cuanto a robo de vivienda, el 4,6% ha sido afectado por este tipo de delito, y un 5,3% tuvo intento. Finalmente, en lo referente al tipo de vigilancia, el 26,2% de la población admitió que existe vigilancia de la Policía Nacional del Perú, el 34,3% dijo

que existe vigilancia del Serenazgo en su zona o barrio, y el 11,5%

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> INEI - Instituto Nacional de Estadística e Informática. "Principales Indicadores de Seguridad Ciudadana a nivel Regional 2013-2019" Semestre Móvil noviembre 2018 – abril 2019. Estadísticas de Seguridad C. Boletín Estadístico N° 2, mayo 2019. Pág. 2. Disponible en: <a href="https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/estadísticas de seguridad ciudadana a nivel regional nov18 abr19.pdf">https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/boletines/estadísticas de seguridad ciudadana a nivel regional nov18 abr19.pdf</a>. <a href="Visitado el 19/07/2019">Visitado el 19/07/2019</a>.



reconoce el Patrullaje Integrado en su zona o barrio. En contrario sensu, puede decirse que el 56,3% restante no reconoce ninguna vigilancia policial ni municipal.

GRÁFICO 1. RESULTADOS DE SEGURIDAD CIUDADANA 2013-2018

The state of the s	7	area y	54.19°N		4.5		CONTRACTOR SECURISE CONTRA
RESULTADOS ANUA	LES	DE S	DE SEGU		AD (	HUDA	ANA, 2013 - 2018
INDICADORES	2013	2014	2015	2016	2017	2018	NACIONAL
VÍCTIMA DE ALGÚN HECHO DELICTIVO (%)	35,9	30,5	30,8	28,8	26,4	25,7	A
Sexo(%)							6/1
Hombre	36,3	30,6	30,0	28,6	26,4	25.9	
Mujer	35,5	30,5	31,5	29,0	26,3	25,5	
Grupos de edad (%)							
De 15 a 29 años	41,8	36,7	36.0	34,7	33,0	33,3	
De 30 a 44 años	38,4	32,7	34,0	29,6	28,2	28,3	
De 45 a 64 años De 65 y más años	32,9	27,8 15,8	28,5 17,5	24,8 15.2	23,8 13.4	22,5 12.3	
Nivel educativo (%)	20,0	13,0	17,2	10,2	13,4	12,3	
Sn avel	16.5	15.0	16.1	11.5	12.6	10.2	
Primaria 1/	25.2	20.1	21.8	19.2	17.0	16.4	VICTIMA DE ALGÚN HECHO DELICTIVO, 2013 - 2018 (Porcentaje)
Secundaria	36.0	30,4	31.1	28.6	25.5	25.2	
Superior 2/	42,4	37,0	35,7	33,2	31,7	30,7	
Tipo de hecho delictivo (Tasa*)							30,5 30,8 28,8
Robo de dinero, cartera, celular	17,1	16,4	15,9	14,2	13,4	12,6	20,0 26,4
Intento de robo de dinero, cartera, celular	7,3	6,1	5,3	5,2	5,2	5,4	-
Robo de vehículo 3/	2.7	2.3	1,7	1,9	2,1	1,9	
Intento de rabo de vehículo 3/	1,8	1,4	1,0	0,9	1,0	1,0	2013 2014 2015 2016 2017
Robo de negocio	1,0	0,8	0,7	0,7	0,7	0,6	MOTIVOS DE LANO DENUNCIA, 2018
Estafa Ameriazas e intimidaciones	11,5	7,0	9,0	7,7	5,3	5.2	(Porcentaje)
Maltrato y ofensa sexual	1,9	1.5	1.5	1.4	1.6	1.5	Es una pérdida de tiempo
Secuestro y extorsión	0.5	0.2	0.4	0.4	0.5	0.4	Descondos al delinquente 23
DENUNCIA DE ALGÚN							
HECHO DELÍCTIVO (%)	13,4	13,8	14,0	12,8	14,5	16,2	Delito de poca importancia 17,4
HECHO DELICTIVO (%)							Desconfa de la Policia 14,4
DELITO COMETIDO	20						No se consumó el hecho 10,5
CON ARMA DE FUEGO (%)	7,2	8,5	8,1	8,9	9,2	9,1	Por mie do a represal las del IIIII 5,1
VIVIENDAS AFECTADAS POR ROBO O							Otro 4/ 9,1
INTENTO DE ROBO (%)	15,9	12,3	11,4	10,8	10,5	9,5	4/ Comprende: Recuperó sus bienes por quen propia, falta de pruebas, entre otros.
Robo en las viviendas	7,2	6,0	5,2	5,4	5,2	4,6	VÍCTIMA DE MÁS DE ALGÚN HECHO DELICTIVO, 2013 - 2018 (Porcentae)
Intento de robo en las viviendas	9,9	7,1	6,8	6,1	5,8	5,3	
PERCEPCIÓN DE INSEGURIDAD (%)	87,6	85,8	88,4	90,0	86.9	86,3	
							19.9
Sexo (%) Hombre	88.5	86.2	88.4	90.1	87.4	86.4	15.0 14.6 14.1 12.5
Mujer	86.8	85.4	88,4	89.9	86.5	86.1	
	0,00	02.4	00,4	03.3	00,0	00.1	
Grupos de edad (%) De 15 a 29 años	90.0	87,5	88.9	91,1	88.8	88.1	
De 30 a 44 años	89.5	87.7	90,5	91,1	89.0	89.0	2013 2014 2015 2016 2017
De 45 a 64 años	87.2	86.1	89.1	89.4	87.3	86.2	
De 65 y más años	77.5	76,2	81,5	83.8	77.8	78.1	TIPO DE VIGILANCIA, 2017 - 2018
Nivel educativo (%)							(Porcentaje)
Sn nivel	67,3	69.7	72,9	70,3	64,7	64.1	37,8 34.2
Primaria 1/	79,8	78,5	82,3	82,8	78,6	78.4	34,3
Secundaria	88,0	85,7	89,0	90,1	87,3	85,9	AND AND ADDRESS OF THE PARTY OF
Superior 2/	92,4	90.8	91,6	93,2	91,1	91,0	11,8
VIGILANCIA EN SU ZONA O BARRIO (%)	44,6	43,3	40,5	39,1	45,7	43,7	
Tipo de vigitancia (%)							2017 2018
Policia Nacional del Perú	20.2	21,1	21,2	19,7	25,9	26,2	
Serenazgo	38,5	36,6	34,2	33,4	37,8	34,3	# Policia Nacional del Perù ■ Serenazgo
Patrullaje integrado	9.5	10.2	8.3	8.6	11,8	11.5	= Serenazgo ■ Patruliaje integrado

<sup>\*</sup> Tasa por cada 100 habitantes de 15 y más años de edad.
1/ Induye edacación básica especial.
2/ Comprende: Superior no universitaria y universitaria.



Un 29 de diciembre de 1976, los moradores del Centro Poblado de Cuyumalca, en el distrito y provincia de Chota, en el departamento de Cajamarca, crearon las "Rondas Nocturnas" ante la clamorosa ausencia de las autoridades a cargo de brindar seguridad a la población. Fue una iniciativa que tuvo una extraordinaria acogida a lo largo y ancho del Perú rural y generó la existencia de cientos de organizaciones denominadas luego "Rondas Campesinas". La Ley 24571, de noviembre de 1986, fue la primera que les da estatus legal al reconocerla como "organizaciones que contribuyen al desarrollo y a la paz social, cooperando con las autoridades en cualquier delito". En 1993, se elevan a rango constitucional, al reconocerlas la nueva Constitución Política, en su artículo 149°, al establecer 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". Luego, el 07 de enero de 2003 se publicó la Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas, que es el marco legal vigente por el cual se organizan las rondas campesinas y comunales. Uno de los elementos que han identificado a las rondas y su eficacia en los últimos años es la autonomía que les otorga la ley, evitando una subordinación, casi siempre sinónimo de manipulación, respecto a alguna entidad pública. Es preciso señalar que la propia Defensoría del Pueblo destaca la importancia que hoy tienen estas organizaciones: "Las rondas campesinas son expresión de la necesidad de seguridad y de justicia de muchos pueblos de tradición andina y campesina. En ese sentido, el Estado Peruano a través de sus diversos agentes, debe reconocer las facultades que ejercen consuetudinariamente, recordando que derivan de la voluntad popular de sus localidades y que encuentran sustento constitucional en los artículos 149° y 2° inciso 19) de la Constitución. Por lo que las autoridades



públicas deben colaborar con los esfuerzos comunales en aras de alcanzar su seguridad y justicia, así como aprender de los mismos."<sup>2</sup>

De modo que actualmente, las rondas campesinas y comunales tienen como primera función prevenir y colaborar en la solución de conflictos (incluso a nivel de conciliación extrajudicial) y como segunda la de ejercer funciones jurisdiccionales (con una profusa jurisprudencia de la Corte Suprema y el Tribunal Constitucional al respecto) reconociéndose su condición de una justicia de "jurisdicción especial" por el enfoque intercultural que integran a sus decisiones. La experiencia desarrollada hasta la fecha por las rondas campesinas y comunales plantea ahora un marco legislativo limitado e insuficiente que necesita ser fortalecido.

3. En el Perú existe una profusa red de organizaciones sociales que participan del esfuerzo de enfrentar y luchar contra la delincuencia y la inseguridad. En primer lugar, tenemos a las Rondas Campesinas y Comunales, reconocidas por la Ley 27908 y su Reglamento; en segundo lugar, los Comités de Autodefensa, reconocidos por Decreto Legislativo 741 y su Reglamento; y un tercer tipo son las Juntas Vecinales de Seguridad Ciudadana, promovidas por la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana N° 27933 y su Reglamento.

Las Rondas Urbanas son referidas en la Ley Orgánica de Municipalidades, pero no cuentan con una legislación específica. Lo que sí se han aprobado son ordenanzas municipales. Por ejemplo, la Ordenanza Municipal N° 229-CMPC (20/11/2008), y su modificatoria la Ordenanza N° 390-CMPC (27/06/2012), de la Municipalidad Provincial de Cajamarca. Estas normas reconocen a las rondas urbanas de la provincia de Cajamarca, como organizaciones autónomas en el ámbito de su jurisdicción, que colaboran en la prevención y resguardo de la seguridad ciudadana en estrecha colaboración con la Policía Nacional del Perú, el Ministerio Público y el Poder Judicial. Asimismo, participan en el Comité Provincial de Seguridad Ciudadana.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Defensoría del Pueblo. "El reconocimiento estatal de las rondas campesinas". Lima, setiembre 2006. Segunda edición. Pág. 25-26.



En marzo de 2017, la Municipalidad Provincial de San Ignacio, del departamento de Cajamarca, aprobó la Ordenanza Municipal N° 007-2017-CPSI, que aprueba el Reglamento que norma el procedimiento de creación, función y reconocimiento de las Rondas Urbanas dentro de la jurisdicción de la Provincia de San Ignacio. En este caso, se definen a las Rondas Urbanas como asociaciones civiles sin fines de lucro debidamente inscritas en la SUNARP. Se inscriben también en la municipalidad distrital respectiva, y en la municipalidad provincial en el distrito de San Ignacio. Su finalidad es contribuir al desarrollo, la seguridad ciudadana, la moral, la justicia y la paz social dentro de su ámbito territorial.

La Municipalidad Distrital de San Martin de Porres, en la provincia de Lima, publicó el 04 de noviembre de 2015, que "organiza rondas urbanas para combatir la delincuencia". La información decía así: "En la búsqueda de fortalecer la seguridad ciudadana en el distrito, la comuna sanmartiniana a través de la Sub-Gerencia de Agencias Municipales realizó la cuarta ronda mixta, Con el apoyo de la Comisaría de Sol de Oro y las juntas vecinales se instó a los pobladores a colaborar con las autoridades. (...) Cabe destacar la importancia del trabajo integrado del trinomio municipio, policía y comunidad para reducir la criminalidad y violencia disminuyendo así el índice de incidencias delictivas en la zona".<sup>3</sup>

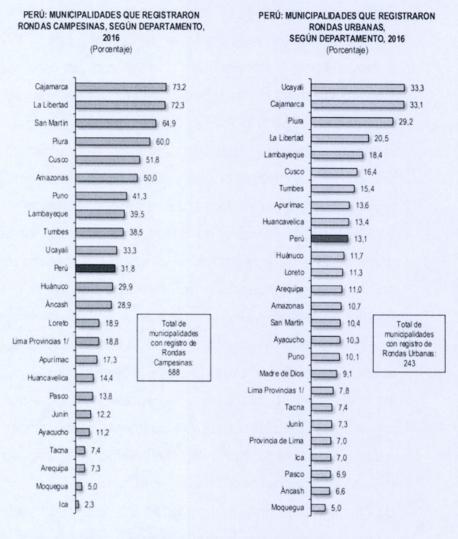
La idea de que cada municipalidad del país que lo requiera debe aprobar su propia ordenanza de rondas urbanas, no se ajusta a la realidad. Daría más problemas de los que resolvería. La problemática concreta es la ausencia de una legislación de alcance nacional que ordene, organice y establezca criterios generales en cuanto a la naturaleza jurídica, organización, funcionamiento y registro de las rondas urbanas. Luego, las ordenanzas municipales podrán legislar -a partir de esos criterios generales- teniendo en cuenta las particularidades de cada jurisdicción.

La población peruana, sin necesidad de respaldo legal, ha incursionado en la conformación de facto de las rondas urbanas. Así se comprueba a partir

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Municipalidad Distrital de San Martin de Porres. "Municipio organiza Rondas Urbanas para combatir la delincuencia". 04/11/2015. Disponible en: <a href="http://www.mdsmp.gob.pe/actividad.php?id=4436">http://www.mdsmp.gob.pe/actividad.php?id=4436</a>. Visitado el 19/07/2019.



de la información del propio INEI: en el año 2016, pese a la falta de un marco jurídico nacional, 243 municipalidades registraron rondas urbanas.<sup>4</sup>



1/ Comprende las provincias de Barranca, Cejatambo , Canta, Cahete, Huaral, Huerochiri, Huaura, Oyón y Yauyos Fuente: Instituto Nacional de Estadística e Informática - Registro Nacional de Municipalidades 2016.

La actuación de las rondas urbanas transita por la informalidad, cuando no por el olvido. Cuando en enero de 2014, ronderos de Cajamarca intentaron cerrar locales nocturnos, derivando en agresiones físicas y daños materiales, el diario El Comercio entrevistó a la magistrada Esperanza León Deza, en ese entonces Presidente de la Junta de Fiscales de Cajamarca. Respecto a si era lo mismo una ronda urbana que una ronda campesina, ella dijo: "No, es diferente. La ronda campesina se rige por la

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Instituto Nacional de Estadística e Informática - INEI. "Estadísticas Municipales 2016". Lima, enero 2017. Pág. 120. Disponible en: <a href="https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones">https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones</a> digitales/Est/Lib1417/. Visitado el 19/07/2019.



Constitución, por el artículo 149. También por la OIT (Organización Internacional del Trabajo) y la Ley de Rondas Campesinas N° 27908, que les da jurisdicción inclusive para administrar justicia. La ronda urbana es una organización civil que está dentro de la ciudad donde hay autoridades y tiene que ser reconocida por la municipalidad. (...) (Las rondas urbanas) para existir tienen que pedir su reconocimiento a la municipalidad. Mientras tanto, están al margen de la ley en todo. (...) En Cajamarca, casi toda la periferia se ha organizado en rondas urbanas, pero tienen que ser reconocidos". <sup>5</sup> Es evidente que hay un vacío que se requiere llenar.

#### 1.2. NECESIDAD DE DAR SOLUCIÓN A DICHA PROBLEMÁTICA

1. Las rondas campesinas no se han quedado en el accionar específico que la ley les confiere en su respectiva jurisdicción. Han tomado la iniciativa de compartir experiencias con las rondas de otros departamentos. Así, este año 2019 se han realizado tres eventos nacionales. El 01 y 02 de marzo, se realizó el Primer Encuentro Nacional de Rondas Campesinas, Nativas, Comunales y Urbanas del Perú. Se realizó en Jesús María y su finalidad fue "articular la organización de las rondas campesinas y fortalecer la capacitación de estas y su coordinación con las autoridades oficiales. (...) Este evento permitirá conocer los trabajos que realizan las rondas, conocer los problemas y dificultades que tienen con las autoridades para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, se busca la formalización de las bases de rondas locales, distritales, provinciales y regionales en todo el Perú, a fin de lograr el desarrollo de una organización sólida que contribuya al bienestar y la paz social".6

El II Encuentro se realizó los días 31 de mayo y 01 de junio de 2019 en Chota, Cajamarca, en la que se acordó llevar adelante un anteproyecto de ley para fortalecer la Ley 27908, y debatirlo ampliamente en las bases a nivel nacional, y encargándose un siguiente encuentro en Lima, para

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> Diario El Comercio. Nota: "¿Qué son las rondas urbanas y qué atribuciones tienen?". Edición del 13/01/2014. Disponible en: <a href="https://elcomercio.pe/peru/cajamarca/son-rondas-urbanas-atribuciones-281950">https://elcomercio.pe/peru/cajamarca/son-rondas-urbanas-atribuciones-281950</a>. Visitado el 19/07/2019.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> El evento fue organizado por el Ministerio Público y la Asociación Peruana de Derecho Municipal. Es importante referir que el mismo no fue reconocido por la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú – CUNARC.



realizar un debate final del anteproyecto de ley, y dejarlo expedito para su presentación al Congreso de la República. Los días 09 y 10 de agosto de 2019 se realizó el "III Encuentro Nacional de Rondas Campesinas, Nativas, Comunales y Urbanas del Perú", en el distrito de San Juan de Lurigancho, en la ciudad de Lima, teniendo como principal punto de agenda la exposición y debate del "Anteproyecto de Ley que fortalece la Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas e incluye a las Rondas Urbanas". Este evento contó con la participación de la Congresista Estelita Bustos Espinoza, quien públicamente se comprometió a recoger e integrar las propuestas del evento en el proyecto de ley que ya venía trabajando, lo que en efecto ha cumplido. De modo que el presente proyecto es también fruto de lo que las propias rondas, al calor de su propia experiencia en estos años, han logrado asimilar y proponer.

A lo largo y ancho del país, existen cientos (tal vez miles) de experiencias de rondas urbanas no registradas que los propios pobladores llevan adelante para mitigar la enorme falta de presencia policial en sus territorios. No es entonces, que se va a inventar una nueva forma de organización social. En realidad, las rondas ya existen, apareciendo y desapareciendo, casi siempre sin apoyo de las autoridades, de manera que la nueva ley intenta regular una situación de hecho ya existente, ante la cual el Derecho no puede estar ajeno. Y lo que es más importante, alcanzando resultados positivos que luego son reconocidos por el "Perú oficial". Uno de esos casos es el del Centro Poblado Montejato, en la provincia de Cañete, que ha sido considerado una buena práctica por el Instituto de Defensa Legal en su Informe Anual 2018 de Seguridad Ciudadana: "En Montejato no hay comisaría. (...) La más cercana se encuentra en San Vicente, y entre ambos lugares, hay, en carro, 40 minutos. (...) Por lo demás, la policía casi ni se asoma. El pueblo, definitivamente, no tiene un acceso rápido a un servicio de seguridad. Precisamente la falta de seguridad en la que se encontraban fue la razón por la cual don Jesús, junto a otros vecinos,

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> Tríptico informativo del III Encuentro Nacional de Rondas Campesinas, Nativas, Comunales y Urbanas del Perú, organizado por la Central de Rondas Urbanas de San Juan de Lurigancho. Agosto 2019.



decidió fundar las Rondas de Seguridad Ciudadana. (...) Entre los años 2013 y 2014 se conformó el primer grupo de ronderos. La violencia estaba creciendo y, con ella, el temor a vivir en el lugar. Ya nadie se sentía seguro, solo se podía caminar hasta cierta hora. Esta situación llevó a los pobladores a organizarse. En los inicios todo se hizo de una manera informal. (...) Montejato organiza de manera autónoma la seguridad de su pueblo, en la que toda la comunidad participa. (...) En total, son más de 130 ronderos, entre hombres y mujeres. (...) Desde que se formaron las rondas, los delitos y la violencia se ha reducido significativamente. (...) El reclamo permanente es que las autoridades políticas y policiales acompañen, como se debe, esta experiencia. La fuerza de este proyecto reside en la organización de la comunidad. El poblado ha recobrado la tranquilidad, pero para que este trabajo se sostenga en el tiempo se requiere constancia y compromiso de vecinos y autoridades".8

Así como esta experiencia, existen a lo largo y ancho del país, cientos sino miles, de experiencias de rondas no registradas que los propios pobladores llevan adelante para mitigar la enorme falta de presencia policial en sus territorios. No es entonces, que se va a inventar una nueva forma de organización social. En realidad, las rondas ya existen, apareciendo y desapareciendo, casi siempre sin apoyo de las autoridades, de manera que la nueva ley intenta regular una situación de hecho ya existente, ante la cual el Derecho no puede estar ajeno.

3. En suma, constituye una ventaja contar con un marco legal nacional de las rondas campesinas, comunales y urbanas. Al ser parte de los Comités de Seguridad Ciudadana, regulados por la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, las rondas campesinas, comunales y urbanas se integran dentro de una articulación legal e institucional previamente existente. Por otro lado, la existencia de un marco legal previo en los niveles subnacionales de gobierno, aportan otro marco institucional en el sentido que los gobiernos regionales y locales pueden y deben trabajar

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Instituto de Defensa Legal. "Informe Anual 2018 de Seguridad Ciudadana". Cap. III. Buenas prácticas en seguridad ciudadana: del anhelo a la realidad. La otra fortaleza de Montejato. Lima, febrero 2019. Pág. 145-146.



conjuntamente con estas organizaciones de la población para enfrentar exitosamente a la delincuencia y la inseguridad. No sólo deben hacerlo de forma simbólica sino que ya se hace necesario hacerlo presupuestalmente.

#### 1.3. PROPUESTA DE SOLUCIÓN

Uno de los conceptos más significantes que las propias Rondas han debatido y analizado en el Encuentro Nacional referido en el punto anterior (1.2.1), es la difuminación de las diferencias entre lo urbano y rural en el Perú. Lo plantean así: "Precisamente, otro punto que abona la tesis de la nueva ruralidad es la cuantiosa migración que ha operado en los últimos tiempos del campo a la ciudad y especialmente de la sierra a la costa. En efecto, según cifras del INEI la población costeña pasó de 28% en 1940 a 58% en 2017; asimismo, entre el 2007 y 2017 la población de la costa (sobre todo de las grandes ciudades) se ha incrementado en 13.8% mientras que la población de la sierra (especialmente del campo) ha disminuido en 5.7%. Todo ello evidencia que grandes masas humanas con sus costumbres, tradiciones y prácticas culturales se han trasladado a las grandes ciudades, lo que ha variado la configuración de éstas, que han pasado a albergar en su seno a todas las sangres, especialmente al poblador de origen andino. Con ello, además de la nueva ruralidad a la que hemos hecho referencia, también tenemos por contrapartida una "nueva concepción de lo urbano". Esto es, la brecha o frontera divisional entre el campo y la ciudad prácticamente ha desaparecido."9

De lo cual se desprende una conclusión que hacemos nuestra, en el sentido de otorgar, de acuerdo por supuesto a las particularidades de cada realidad, similares responsabilidades y funciones a las rondas campesinas y urbanas: "Estando a la evolución y transformación del mundo rural y urbano, especialmente al concepto de la "nueva ruralidad" como categoría sociológica, la diferenciación entre lo rural y lo urbano ha perdido significado. En el mismo sentido, legitimar solo las Rondas Campesinas y

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> III Encuentro Nacional de Rondas Campesinas, Nativas, Comunales y Urbanas del Perú. "Anteproyecto de Ley que fortalece y complementa la Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas e incluye a las Rondas Urbanas". Pág. 10. San Juan de Lurigancho, 09 y 10 agosto 2019. Lima, Perú.



no las Rondas Urbanas, igualmente no tendría sentido, si resulta evidente que existen los mismos fundamentos para el reconocimiento y funcionamiento, tanto de las primeras como de las segundas. Consecuentemente, es una necesidad legislar sobre las Rondas Urbanas en el marco de la Ley de las Rondas Campesinas". 10

Sin duda, es importante establecer que, en caso de aprobarse, la propuesta debe tener como criterios de aplicación su progresividad, las condiciones territoriales, el tipo de funciones que asumirán, y la legislación nacional vigente. Será el reglamento y un mecanismo de coordinación permanente (la Comisión propuesta en la Segunda Disposición Final y Transitoria) los que establecerán las precisiones sobre cada punto (especialmente las funciones jurisdiccionales y las de conciliación extrajudicial).

- 2. Se propone la modificación de la Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas, teniendo en cuenta los siguientes aspectos:
  - A. Luego de 16 años de vigencia de la Ley 27908, es importante fortalecer las rondas campesinas y comunales (siendo éstas últimas las que se organizan en las comunidades nativas), a cuya personalidad jurídica como formas autónomas y democráticas de organización comunal y vecinal, se les otorga interlocución con el Estado, ejercer funciones jurisdiccionales por sí mismas o junto con las comunidades campesinas y nativas, colaborar en solucionar conflictos en base a sus costumbres y prácticas culturales, realizar funciones de conciliación extrajudicial, prevenir el delito, y promover la seguridad ciudadana y la paz comunal y vecinal.
  - B. Se plantea legislar y establecer la naturaleza, funciones y organización de las Rondas Urbanas, integrándolas a la legislación que ya rige para las Rondas Campesinas y Comunales, otorgándoles a los ronderos urbanos los mismos derechos y deberes que ya tienen los ronderos campesinos y comunales. Las rondas urbanas pueden conformarse en

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> III Encuentro Nacional de Rondas Campesinas, Nativas, Comunales y Urbanas del Perú. Op. cit., pág. 10.



las zonas con alto índice de inseguridad o zonas urbano-marginales con bajo nivel de presencia policial.

- C. Conforme a su naturaleza autónoma e independiente, se remarca que la inscripción registral de las rondas, no es constitutiva para su existencia y funcionamiento, aunque ciertamente su inscripción en la SUNARP le otorgará a plenitud los derechos (y deberes) que la ley dispone. Por lo mismo, la SUNARP deberá ampliar el Libro de Rondas Campesinas para la inscripción de las Rondas Urbanas, debiendo hacer las modificaciones reglamentarias respectivas.
- D. Una innovación muy importante es que las rondas deben promover el fortalecimiento de la identidad local y el civismo, criterio que remarca la concepción de que las rondas no son organizaciones represivas, sino propiciadoras del desarrollo, la seguridad integral y la paz comunal. Ello se refuerza con un segundo elemento: las rondas deberán promover la participación vecinal en las acciones de prevención, capacitación y apoyo mutuo para mejorar la seguridad de la zona donde actúan.
- E. Se otorga a todas las rondas los derechos de participación, control y fiscalización sobre los programas y proyectos de desarrollo que ejecuten las municipalidades y otras entidades públicas en su jurisdicción. En cuanto a la participación se precisa que pueden hacerlo en la gestión y desarrollo local, estando autorizados para coordinar con las autoridades locales y organizaciones sociales. Tienen también la facultad de denunciar las inconductas funcionales de cualquier autoridad, funcionario o persona, siempre que la misma esté vinculada al ámbito de las funciones y facultades que la ley les reconoce a las rondas.
- F. Para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, las rondas pueden establecer relaciones de trabajo y coordinación con las autoridades de la jurisdicción ordinaria (correspondiendo al Poder Judicial y el Ministerio Público instalar los mecanismos adecuados), y se otorga valor legal a los documentos elaborados y los objetos puestos a disposición de las autoridades competentes, como parte de la



investigación que se abra en aquellos casos en que las rondas hubieran participado o intervenido. Uno de los elementos que se derivan de la función jurisdiccional de las rondas (con rango constitucional según el artículo 149° de la Constitución Política vigente), es el respeto a sus decisiones, por lo que se propone el carácter obligatorio de las mismas, y que ninguna otra autoridad de la justicia ordinaria o especial puede dejarlas sin efecto. Obviamente, las condiciones previas son haber sido dadas conforme la legislación vigente, dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, y que no violen los derechos fundamentales de la persona.

- G. Se establece que las rondas se integran al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, pudiendo acreditar representantes en los comités regionales, provinciales y distritales.
- H. Se reconoce el apoyo que el Estado debe brindar a las Rondas y a los ronderos que las integran. Los gobiernos regionales y locales podrán destinar un porcentaje de su presupuesto dirigido a la seguridad ciudadana (hasta el 50%), para el funcionamiento y ejercicio de las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas, y para su formación y capacitación. Igualmente, el Poder Ejecutivo tiene la responsabilidad de apoyar a rondas. En reconocimiento a su labor, los ronderos deben ser beneficiarios prioritarios del Sistema Integral de Salud (SIS), sus descendientes deben poder acceder a becas educativas, y el Estado debe garantizar su acceso al sistema de pensiones, en lo que sea aplicable.
- I. Se plantea la instalación de una Comisión de Coordinación Permanente para la elaboración de propuestas y el seguimiento de la experiencia de las Rondas. La integran representantes de la Presidencia del Consejo de Ministros, Ministerios del Interior y Justicia, Poder Judicial, Ministerio Público, y de las propias Rondas. Deberá reunirse cada bimestre y podrá integrar a otros sectores ministeriales, y gobiernos regionales y locales.



## II. LA MATERIA NORMATIVA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL Y LA JURISPRUDENCIA

#### 2.1. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

El artículo 2° de la Constitución Política del estado establece como un derecho fundamental asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. El artículo 149° por su parte, establece 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. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los juzgados de paz y con las demás instancias del Poder Judicial.

#### 2.2. LA LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA NACIONAL

Las normas legales vinculadas a la problemática analizada son:

Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, publicada el 07/01/2003, que otorga personalidad jurídica a las rondas campesinas como forma autónoma y democrática de organización comunal, que apoyan el ejercicio de funciones jurisdiccionales de las Comunidades Campesinas y Nativas, colaboran en la solución de conflictos y realizan funciones de conciliación extrajudicial conforme a la Constitución y a la ley, así como funciones relativas a la seguridad y a la paz comunal dentro de su ámbito territorial. Las rondas campesinas se inscriben en los Registros Públicos y en la municipalidad de su jurisdicción a fin de establecer relaciones de coordinación. Participan en la solución pacífica de conflictos suscitados entre los miembros de la comunidad u organizaciones de su jurisdicción, y coordinan con las autoridades políticas, policiales, municipales, de la Defensoría del Pueblo y otras de la administración pública. Finalmente, la ley establece el 29 de diciembre como el "Día de las Rondas Campesinas". Tuvo como antecedente la Ley N° 24571.



- Ley N° 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, publicada el 12/02/2003, que en su artículo 2° establece que "se entiende por Seguridad Ciudadana, para efectos de esta ley, a la acción integrada y articulada que desarrolla el Estado, en sus tres niveles de gobierno, con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas". Los artículos 14, 15 y 16 de la ley establecen, respectivamente, la composición de los comités regionales, provinciales y distritales de seguridad ciudadana. En el último de ellos se indica que, en base a la realidad particular de cada jurisdicción, se pueden incorporar representantes de otras instituciones civiles que se consideren conveniente.
- Ley N° 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, publicada el 27/05/2003, que sostiene en su artículo 85, que las municipalidades provinciales tienen como función específica "establecer un sistema de seguridad ciudadana con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley". Esta norma, en materia, de rondas urbanas, aún no ha sido desarrollada, y ésa es la finalidad de la presente propuesta.

Su artículo 25°, modificado por Ley 30779, dispone la suspensión del cargo de alcalde por no instalar ni convocar por lo menos una vez cada dos meses al comité de seguridad ciudadana, dispuesto en la Ley 27933.

Campesinas, publicado el 30/12/2003, que establece las normas y procedimientos que deben regir la organización y funciones de las rondas campesinas reconocidas por la Ley N° 27908. Define a las rondas campesinas como organizaciones sociales integradas por pobladores rurales o miembros de comunidades campesinas, y a las rondas comunales



como organizaciones sociales integradas por miembros de comunidades nativas. Esta norma define su ámbito de acción, constitución, acreditación, inscripción registral, y organización de las rondas campesinas. También definen los derechos y obligaciones de los ronderos y ronderas, y las prohibiciones y sanciones que pueden tener.

- Resolución de Superintendente Adjunto N° 108-2011-SUNARP/SA, que aprueba Directiva N° 003-2011-SUNARP/SA, que establece los criterios registrales para la inscripción de las Rondas Campesinas y Comunales, publicada el 27/07/2011, y su modificatoria la Ley N° 30878 (05/12/2018), que plantea que corresponde al Fondo Educativo de la Provincia Constitucional del Callao (FONDED-CALLAO) ejecutar los programas que más abajo se indican. El Fondo es una unidad ejecutora que depende del Gobierno Regional del Callao y es administrado por el Consejo de Administración del Fondo Educativo de la Provincia Constitucional del Callao (CAFED-CALLAO), el cual somete su Reglamento de Organización y Funciones al Consejo Regional del Gobierno Regional del Callao.
- Decreto Legislativo N° 740, norman la posesión y uso de armas y municiones por las Rondas Campesinas, publicado el 12/11/1991, que autoriza a las rondas campesinas ubicadas en las zonas declaradas en estado de excepción en que las Fuerzas Armadas asumen el control del orden interno, a adquirir armas de caza u otras, por compra, donación (por el Estado o particulares), previa autorización del CCFFAA.
- Decreto Legislativo N° 741, que reconoce a Comités de Autodefensa como organizaciones de la población para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad, publicada el 12/11/1991, define a los Comités de Autodefensa como "organizaciones de la población surgidas espontánea y libremente para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad, evitar la infiltración terrorista, defenderse de los ataques de éstas y apoyar a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en las tareas de pacificación, cuya característica es la de ser transitorias" (artículo

#### ESTELITA SONIA BUSTOS ESPINOZA



"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"

"Año de la lucha contra la corrupción y la impunidad"

- 1°). Se acreditan por los respectivos comandos militares y funcionan en el marco geográfico bajo control de los Comandos Militares respectivos.
- Decreto Supremo N° 077-92-DE, Reglamento de Organización y Funciones de los Comités de Autodefensa, publicado el 11/11/1992, que hace una definición más precisa de los Comités de Autodefensa: "son organizaciones de la población rural o urbana, surgidos espontánea y libremente, para desarrollar actividades de autodefensa contra la delincuencia, evitar la infiltración del terrorismo y del tráfico ilícito de drogas, defenderse de los ataques de éstos y apoyar a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en las tareas de pacificación y desarrollo socio-económico de las zonas en las que operan".
- Ley N° 30602, Ley que modifica el artículo 1° de la Ley 28588, para adicionar el literal d) e incorporar a los miembros de las Rondas Campesinas, Nativas y Comités de Autodefensa como beneficiarios del Seguro Integral de Salud (SIS), publicada el 04 de julio de 2017, que incorpora con carácter prioritario, en forma sucesiva y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, la atención de salud por medio del SIS a los miembros de las rondas campesinas y nativas debidamente acreditadas e inscritas en el Registro dispuesto por la Ley 27908 y su Reglamento. Se incluye en este beneficio a los miembros de los Comités de Autodefensa. Esta norma se suma al bloque legislativo en favor de los miembros de las rondas campesinas que está vigente en la legislación peruana.
- Acuerdo Plenario Nº 1-2009/CJ-116, del 13 de noviembre de 2009, por el cual la Corte Suprema de Justicia establece una doctrina legal sobre las imputaciones de índole penal a las Rondas Campesinas (de aplicación por parte de los magistrados de todas las instancias judiciales), en base a los siguientes criterios:
  - a. Que "las funciones referidas al control del orden y a la impartición de justicia son ínsitas a las Rondas Campesinas tanto <u>si éstas se originan</u> en el seno de las citadas Comunidades y son expresión de ellas en la medida que sus normas internas lo autoricen, <u>cuanto si surgen en</u>



- aquellos espacios geográficos rurales en los que no existe Comunidades Campesinas, puesto que, como el propio artículo 1° preceptúa, son formas autónomas y democráticas de organización comunal." (Fundamento 8)
- b. Que, "el primer nivel de análisis que debe realizarse cuando se discute en sede penal una imputación contra integrantes de Rondas Campesinas por la presunta comisión de un hecho punible con ocasión de su actuación como rondero consiste en establecer si resulta de aplicación el artículo 149° de la Constitución, es decir, si es de aplicación el denominado 'fuero especial comunal', en tanto en cuanto el reconocimiento de una jurisdicción especial constituye un límite objetivo a la jurisdicción penal ordinaria." (Fundamento 9)
- c. Que, "el segundo, el factor de congruencia, exige que la actuación de las Rondas Campesinas, basadas en su derecho consuetudinario, no vulnere el núcleo esencial de los derechos fundamentales —se trata de aquellos derechos fundamentales en los que existe suficiente consenso intercultural-, entendiendo por tales, como pauta general, los derechos fundamentales que no pueden derogarse ni siquiera en situaciones de máximo conflicto o estados de excepción." (Fundamento 11)
- d. Que, "Desde el primer caso -supuesto de atipicidad de la conducta- se descarta de plano, por ejemplo, el delito de usurpación de funciones (artículo 361° CP) en la medida de que el rondero actúa en ejercicio de la función jurisdiccional comunal constitucionalmente reconocida y garantizada. También se rechaza liminarmente la imputación por delito de secuestro (artículo 152° CP) puesto que el rondero procede a privar la libertad como consecuencia del ejercicio de la función jurisdiccional detención coercitiva o imposición de sanciones-. (Fundamento 13)

## III. ANÁLISIS COSTO - BENEFICIO

### 3.1. IDENTIFICACIÓN DE GRUPOS DE INTERÉS O ACTORES



Los sectores de la sociedad que tienen alguna identificación o interés en el proyecto son:

- La población ubicada en zonas rurales, comunidades nativas, zonas urbanas con alto índice de inseguridad, y zonas urbano-marginales o centros poblados que sufren el acoso de la delincuencia o de algún tipo de violencia.
- Los niveles subnacionales de gobierno, a saber, los gobiernos regionales y gobiernos locales (provinciales y distritales) de todo el país.
- Las autoridades que integran los comités de seguridad ciudadana en los niveles regional, provincial y distrital.
- Las personas que ya realizan actividades de seguridad ciudadana en rondas informales, pero que no cuentan con una base legal.
- Las personas que se integrarán a las rondas campesinas, comunales y urbanas para participar en las actividades de seguridad ciudadana, y que contarán con un marco legal para realizar cabalmente sus actividades.

#### 3.2. IMPACTOS POSITIVOS Y NEGATIVOS DEL PROYECTO

Como impactos positivos tenemos la organización autónoma y democrática de la sociedad para apoyar en la seguridad de su propia comunidad. Se otorgará mayor capacidad legal a las rondas campesinas y comunales. Asimismo, se permitirá la actividad legal y formal de cientos, si no miles, de rondas urbanas que funcionan informalmente en centros poblados, asentamientos humanos, zonas urbano-marginales, que, ante la ausencia del Estado, ejercen la protección y la prevención de sus vecinos frente al accionar de la delincuencia y la inseguridad, y podrán fiscalizar a las autoridades para que brinden un servicio de calidad en materia de seguridad integral. Un tercer factor es que se fortalecerá la regulación de una actividad que se extiende en casi la totalidad de provincias y distritos urbanos del país, ya que estamos hablando de una problemática nacional, cuyos límites jurídicos, debe terminar en forma definitiva. Asimismo, significará formalizar una experiencia de organización (en el caso de las rondas urbanas) que ha producido casos exitosos de lucha contra la delincuencia y la inseguridad ciudadana.



No se observan impactos negativos, salvo que pueda generarse algún tipo de manipulación política por parte de malas autoridades que puedan incurrir en un aprovechamiento indebido de la labor de éstas organizaciones. También por autoridades renuentes a ser fiscalizadas en la calidad del servicio que debe brindar. Por ello, es importante resaltar la naturaleza autónoma y democrática de las mismas.

#### 3.3. COSTO ECONÓMICO Y CONCLUSIÓN DEL ANÁLISIS.

La propuesta presentada no genera un gasto ni costo adicional al Tesoro Público, ya que la conformación de las rondas campesinas, comunales y urbanas es de iniciativa de las diversas organizaciones mencionadas o a libre iniciativa de los ciudadanos. Su registro se daría en servicios registrales ya existentes, y su participación en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana no implica egreso presupuestal. El apoyo futuro que puedan proporcionarles las diversas entidades y niveles del Estado será a cuenta de su propia planificación presupuestal.

En consecuencia, el análisis realizado nos permite concluir que la propuesta planteada es pertinente y amerita su aprobación por el Congreso de la República.

Por lo cual, el texto final del proyecto es el siguiente:

"Artículo 1. Objeto de la ley.

La presente ley tiene por objeto la modificación de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, con el objeto de fortalecer la organización, funcionamiento y atribuciones de las Rondas Campesinas y Comunales, así como establecer la creación de las Rondas Urbanas, con el fin de propiciar la seguridad integral de la población.

<u>Artículo 2</u>. Modificación de los artículos 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 y Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.

Modifícase los artículos 1°, 2°, 3°, 4°, 5°, 6°, 7°, 8°, 9° y la Primera Disposición Final y Transitoria de la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, quedando redactados en la forma siguiente:



"Artículo 1. Personalidad jurídica.

Reconócese personalidad jurídica a las Rondas Campesinas y Comunales, y a las Rondas Urbanas, como formas autónomas y democráticas de organización comunal y vecinal, pueden establecer interlocución con el Estado, participar en el ejercicio de funciones jurisdiccionales por sí mismas o junto con las Comunidades Campesinas y Nativas; colaboran en la solución de conflictos y realizan funciones de conciliación extrajudicial conforme a la Constitución y a la Ley, así como funciones relativas a la prevención del delito, la seguridad ciudadana y la paz comunal y vecinal dentro de su ámbito territorial.

Los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas se aplican a las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas en lo que les corresponda y favorezca".

"Artículo 2.- Formación y organización de la Rondas

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

En las zonas urbanas con alto índice de inseguridad, zonas urbanomarginales con bajo nivel de presencia policial, centros poblados y similares, las Rondas Urbanas se forman y sostienen a iniciativa exclusiva de sus miembros y se sujetan a su Estatuto y a lo que acuerden sus órganos de gobierno, con las mismas facultades y potestades de las rondas campesinas. Asimismo, establecen el ámbito territorial donde ejercen sus funciones. Las rondas pueden organizarse entre sí a nivel local, regional y nacional."

"Artículo 3.- Derechos y deberes de los miembros de las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas.

Las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas están integradas por personas naturales denominadas Ronderos y Ronderas, que se encuentren



debidamente acreditadas. Tienen los derechos y deberes que la presente Ley y demás normas establezcan.

Las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas promueven el ejercicio de los derechos y participación de la mujer en todo nivel. Igualmente, tienen consideración especial a los derechos del niño y del adolescente, las personas discapacitadas y de los adultos mayores."

"Artículo 4.- Derecho de no discriminación

Bajo responsabilidad, las instituciones y autoridades del sector público no pueden establecer formas o modalidades de discriminación, directa o indirecta, en el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los miembros integrantes de las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas. Las rondas promueven el fortalecimiento de la identidad local y el civismo, y la participación de los vecinos en acciones de prevención, capacitación y apoyo mutuo para mejorar la seguridad de la zona."

"Artículo 5.- Inscripción de las Rondas

La Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas elaboran su Estatuto y se inscriben en los Registros Públicos. La SUNARP ampliará el Libro de Rondas Campesinas a las Rondas Urbanas. Asimismo, procederá su inscripción en la municipalidad de su jurisdicción a fin de establecer relaciones de trabajo y coordinación. No podrá existir más de una Ronda Campesina o Urbana en el mismo ámbito comunal o vecinal. La inscripción no es constitutiva para la existencia o funcionamiento de la ronda."

"Artículo 6. Derecho de participación, control y fiscalización.

Las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas tienen derecho de participación, control y fiscalización de los programas y proyectos de desarrollo que se implementen en su jurisdicción de acuerdo a ley. Para tal efecto, las municipalidades y demás entidades públicas o privadas que ejecutan estos programas y proyectos, junto con las Rondas elaboran e implementan los respectivos instrumentos de control, coordinación y fiscalización, bajo responsabilidad."

"Artículo 7.- Actividades en beneficio de la paz comunal



Las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas, en uso de sus costumbres y prácticas culturales, pueden intervenir en la solución pacífica de conflictos suscitados entre las personas de la comunidad o vecindario de su jurisdicción, y otras personas distintas siempre y cuando la controversia tenga su origen en hechos ocurridos dentro de su jurisdicción comunal o vecinal o en la afectación de bienes jurídicos dentro de ella.

En tales casos, las decisiones de las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas tienen carácter obligatorio, por lo que ninguna otra autoridad de la justicia ordinaria o especial puede dejarlas sin efecto, si fueron dadas conforme la legislación vigente."

"Artículo 8.- Coordinación con autoridades y organizaciones sociales Para el ejercicio de sus funciones las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas coordinan en el marco de la legislación nacional e internacional, con las autoridades políticas, policiales, municipales, representantes de la Defensoría del Pueblo y otras de la Administración Pública. Pueden solicitar el auxilio de la fuerza pública y el serenazgo. Asimismo, pueden establecer coordinaciones con las organizaciones sociales rurales y urbanas y entidades privadas dentro de su ámbito local, regional o nacional."

"Artículo 9.- Coordinación y apoyo con autoridades jurisdiccionales Las autoridades de la jurisdicción ordinaria establecen relaciones de trabajo y coordinación con los dirigentes de las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas respetando las autonomías institucionales propias. Las rondas y sus dirigentes pueden solicitar el apoyo de la fuerza pública y demás autoridades del Estado a fin de cumplir sus funciones.

En los casos de intervención de la ronda campesina, comunal o urbana en hechos de competencia de la autoridad de la justicia ordinaria, los documentos elaborados u objetos recabados tendrán plena validez en la investigación de los hechos por parte de la autoridad o funcionario competente."

"DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS Primera. Día de las Rondas Campesinas y Urbanas.



Establécese el 29 de diciembre como el "Día de las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas", y declárase al caserío de Cuyumalca del distrito y provincia de Chota, departamento de Cajamarca, como cuna y patrimonio histórico de las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas del Perú."

<u>Artículo 3</u>. Incorporación de los artículos 10, 11, 12 y 13 a la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas.

Incorpóranse los artículos 10°, 11°, 12° y 13° a la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, quedando redactados en la forma siguiente:

"Artículo 10. Facultad de denunciar inconductas funcionales.

Las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas tienen la facultad de denunciar ante las autoridades o entidades competentes, la inconducta funcional de cualquier autoridad, funcionario o persona, conforme a la Constitución y las leyes, cuando dicha inconducta esté vinculada al ámbito de las funciones y facultades reconocidas a las rondas en la presente ley. Igualmente tienen la facultad de participar en la investigación y el proceso como terceros interesados."

"Artículo 11. Derecho de participación en la gestión y desarrollo local.

Las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas tienen la facultad y derecho de participar en la gestión y desarrollo comunales y vecinales, pudiendo elaborar, proponer y ejecutar planes y proyectos de desarrollo integral o específico de su comunidad o vecindario. Para tal efecto, las entidades públicas en sus diversos niveles de gobierno, generan los espacios e instrumentos para materializar dicha participación. Igualmente, tienen el deber de contribuir a la protección del medio ambiente en su respectiva jurisdicción."

"Artículo 12. Las rondas campesinas y urbanas en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas podrán acreditar un representante ante los respectivos comités regionales, provinciales y distritales de Seguridad Ciudadana, establecidos por la Ley N° 27933, Ley del



Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, la cual les es aplicable en lo pertinente."

"Artículo 13. Apoyo estatal a las rondas y a los ronderos.

Los gobiernos regionales y locales respectivos, conforme a su disponibilidad presupuestal, destinarán un porcentaje del presupuesto correspondiente a seguridad ciudadana de hasta el 50%, para el funcionamiento y ejercicio de las facultades reconocidas en la presente ley a las Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas, así como para su formación y capacitación. El Poder Ejecutivo y otras entidades públicas y privadas apoyarán el funcionamiento y capacitación de las rondas campesinas, comunales y urbanas.

Los ronderos son beneficiarios prioritarios del Sistema Integral de Salud (SIS), de becas educativas para sus descendientes, y el Estado garantizará su acceso al sistema de pensiones."

#### DISPOSICIONES FINALES Y TRANSITORIAS

Primera. Plazo de reglamentación.

El Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley en el plazo de sesenta días.

Segunda. Comisión de Coordinación.

Confórmese una Comisión de Coordinación Permanente integrada por el Presidente del Consejo de Ministros, o su representante, quien la presidirá, y representantes del Ministerio del Interior, Ministerio de Justicia, El Poder Judicial, Ministerio Público, y dos representantes de las Rondas. Se reunirá cada dos meses y hará propuestas y seguimiento de la aplicación de la ley y su reglamento. Podrá integrar al Ministerio de la Mujer, representantes de gobiernos regionales y locales, y otros sectores.

Tercera. Aplicación supletoria.

En todo lo no previsto por la presente ley, será de aplicación supletoria las normas y convenios internacionales referidos a pueblos indígenas u originarios o a materia comunal, en cuanto les favorezca.

Cuarta. Denominación de la lev.



A partir de la vigencia de la presente ley, su denominación oficial será Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, Comunales y Urbanas."

### IV. VÍNCULO CON EL ACUERDO NACIONAL

El Acuerdo Nacional se define como "el conjunto de políticas de Estado elaboradas y aprobadas sobre la base del diálogo y del consenso, (...) con el fin de definir un rumbo para el desarrollo sostenible del país y afirmar su gobernabilidad democrática"<sup>11</sup>. Respecto a la vinculación con él, el proyecto se ubica en el Primer Objetivo del Acuerdo Nacional "Democracia y Estado de Derecho", y se asocia con la 7° Política de Estado "Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana": El Estado: b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos. Y,

g) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía".

## V. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa establece modificaciones en la Ley 27908. Ley de Rondas Urbanas. A la fecha, sólo se han normado las Rondas Campesinas y Comunales, con su respectiva ley y reglamento, y a pesar de que la Ley Orgánica de Municipalidades (vigente desde 2003) contempla un sistema de seguridad ciudadana con la participación de las rondas urbanas, éstas aún no han logrado un reconocimiento legal, pese a existir de facto en muchos lugares del país. La propuesta busca insertar en el sistema nacional de seguridad ciudadana las experiencias desde la sociedad civil que resultan fructíferas y exitosas pese a no tener reconocimiento legal. Al mismo tiempo, se busca fortalecer a las propias

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Acuerdo Nacional. Definición. Disponible en: <a href="http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/">http://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/definicion/</a>. Visto el 13/05/2019.



rondas campesinas que han demostrado ser una fuerza extraordinaria y positiva para reducir el impacto negativo de la inseguridad y la violencia en sus localidades. Por otro lado, están en curso en el Congreso de la República varios proyectos de ley sobre las Rondas Campesinas: 4563/2018-CR, 2473/2017-CR, 2294/2017-CR, 1991/2017-CR, 885/2016-CR, 827/2016-CR, y 797/2016-CR. El presente proyecto presenta un enfoque diferente a esas iniciativas, siendo su valor agregado tanto la modificación integral de la ley a fin de actualizarla a los nuevos retos que tienen dichas entidades, como recoger las propuestas trabajadas por las propias organizaciones de ronderos.

Finalmente, en noviembre de 2003, el Congresista Manuel Bustamante Coronado presentó el Proyecto de Ley N° 8867/2003-CR "Ley que reconoce a las Rondas Urbanas como organizaciones autónomas que contribuyen en la seguridad de la población y el respeto de la integridad patrimonial". 12 El proyecto no llegó a aprobarse en el Congreso de la República, y constituye un antecedente parlamentario del tema.

Congreso de la República. Bustamante Coronado, Manuel Jesús. Proyecto de Ley N° 8867/2003-CR del 05/Nov/2003. Disponible en: <a href="http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/A354C9D4A99BEE6F05256DD5007318D6?opendocument.">http://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/pley/A354C9D4A99BEE6F05256DD5007318D6?opendocument.</a> Visitado el 16/07/2019.