

Reconocimiento del pluralismo jurídico de las rondas campesinas mediante el “Acuerdo Plenario” del Poder Judicial peruano

Yuri Alekandrov Tornero Cruzatt

UNIVERSITÀ DI FERRARA

ASSOCIAZIONE DI DIRITTO COMPARATO

UNIVERSIDAD NACIONAL MAYOR DE SAN MARCOS

ABSTRACT

In this article, we analysed the role of *rondas campesinas* recognized for the “Acuerdo Plenario” of the Peruvian Supreme Court of Justice in 2009. The decision resolved the conflict about contradictories sentences and included the right of the *special giurisdiction* of *rondas*. This is formulated in base to the *legal pluralism* and the ILO 169 convention form the *legal doctrine* of the Court. We explain about the origin of the cultural diversity into the Constitutional Chart 1993.

Keywords: rondas campesinas, special giurisdiction, Acuerdo Plenario.

En este texto analizamos el rol de las rondas campesinas reconocido por el “Acuerdo Plenario” de la Corte Suprema del Poder Judicial peruano. La decisión resuelve el conflicto entre sentencias contradictorias e incluye el derecho a la “jurisdicción especial” de las rondas. La decisión de la Corte ha insertado, reforzando una política normativa que se basa en el pluralismo jurídico y que se encuentra al interior del Convenio 169 de la organización Internacional del Trabajo, al ordenamiento una jurisprudencia con calidad de “*doctrina legal*”, la cual es un instituto similar al precedente vinculante de los tribunales constitucionales.

Palabras clave: rondas campesinas, jurisdicción especial, Acuerdo Plenario.

Introducción.

El formante jurisprudencial peruano tiene una característica muy singular respecto a otros países, es aquella de estar constituido por un sistema dual de producción jurisprudencial: de un lado, el sistema jurisdiccional ordonario, Poder Judicial, y de otro lado, la justicia de legitimidad del Tribunal Constitucional. Una ejerce el control difuso y otro el control concentrado. En el presente trabajo sólo nos ocupamos de una sentencia del Poder Judicial.

Este trabajo se ocupa de aquel ilterior componente del formante jurisprudencial constituido por la jurisdicción especial de las *Rondas Campesinas*. El intento es aquel de presentar el tema en concreto, con respecto al rol emergente de la "jurisdicción especial", reconocido en la Constitución de 1993, pero puesto en condición de operar solo en el 2009, mediante el Acuerdo Plenario de la Corte Suprema de Justicia peruana.

En una primera parte desarrollamos un recuento sobre la regulación normativa de las rondas campesinas, asimismo, su inclusión como sujeto legitimado en un contexto distinto al enfoque orientado por el Estado moderno, esto a través de la valoración de la diversidad étnica y cultural. Estos van a constituirse en precedentes de una política normativa, nos referimos al "Pacto fundacional" propuesto por el Informe de la *Comisión de la Verdad y Reconociliación* del 2001,

Luego explicamos el reconocimiento de la jurisdicción especial, el art. 149 del texto de la Constitución Política de 1993 del Perú, en un contexto contradictorio, donde por un lado existe el cierre del Congreso de la República y de otro lado, convocatoria a una nueva Carta Constitucional.

A continuación explicamos que existe una base legal según la cual el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es un tratado internacional de derechos humanos que desde una lectura de derecho positivo debe ser tenido en cuenta en el derecho interno.

Finalmente, sintetizamos citando algunas partes del Acuerdo Plenario del 2009, el cual reconoce como "doctrina legal" tanto el pluralismo jurídico como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Y cómo, asimismo, mediante algunas organizaciones no gubernamentales se promueve al interior del Poder Judicial la administración de justicia especial por medio de Congresos y otras diversas iniciativas.

La "ronda campesina": un sujeto legitimado y su contradictorio tratamiento normativo.

A las rondas campesinas se les considera como organizaciones constituidas en la ciudad de Cajamarca a partir de los años 70 del XX siglo, con el objetivo de administrar justicia y seguridad al interior de las comunidades campesinas. Las rondas se han desarrollado en ausencia del Estado moderno. En el curso del tiempo estas han tenido un desarrollo ambiguo: en 1986, la Ley N° 24571 reconoce legalmente a las Rondas, como pertenientes o no a una comunidad campesina o nativa, con la facultad de colaborar con la autoridad estatal en la eliminación de los delitos (Bazan, 2003); en 1988, con el Reglamento de la Ley de Rondas, Decreto Supremo N° 012-88-IN, a éstas se le confía un rol residual de "brazo auxiliar de la policía y el Ministerio del Interior" (*ibidem*), mientras con una sucesiva Ley del 2003, se le reconoce una personalidad jurídica propia:

[...] El 07 de enero de 2003 se promulgó la Ley N° 27908, nueva Ley de Rondas Campesinas, mediante la cual se atribuye a las rondas los mismos derechos de los pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas en lo que resulte favorable, se les reconoce la personalidad jurídica a estas formas de organización, señalando que ellas pueden establecer interlocución con el Estado, cuyas instituciones y autoridades “no pueden establecer formas o modalidades de discriminación en el ejercicio de los derechos colectivos e individuales de los ronderos”, y que por ello “coordinarán con las rondas respetando las autonomías institucionales”. Esta Ley de Rondas se encuentra pendiente de reglamentación” (*ibidem*).

En un periodo que concuerda con los mandatos presidenciales de Morales Bermúdez y Alan García, las rondas no han tenido una regulación jurídica clara:

[...] durante el gobierno de Morales Bermúdez fueron enfrentadas, en el periodo de gobierno 80-85 se desconoció su existencia, pues significaba quitarles funciones a la policía. Con el gobierno de García Pérez se da la Ley N° 24571, que si bien reconocía a las Rondas Campesinas, a su vez estas eran consideradas como órgano de apoyo a las fuerzas policiales, dependiendo de la estructura del Estado, al sujetarlas a la autoridad política para su acreditación, que se confirma con el Decreto Supremo N° 012-88-IN cuando señala como acreditación, que se confirma con el Decreto Supremo N° 012-88-IN cuando se señala como acreditación de las Rondas Campesinas ante las Prefecturas” (Comisión de Asuntos Indígenas, 2002).

Un tema que profundizar es aquel del rol que han desarrollado durante los inicios de los años noventa durante el gobierno de Fujimori: en base a las rondas se crearon los “comités de autodefensa” cuyo objetivo era participar de la estrategia estatal antisubversiva.

[...] A partir de 1991, en el marco de la estrategia contrasubversiva del Estado, se expidió el Decreto Legislativo N° 741 para regular las relaciones de los Comités de Autodefensa[5], entendiéndolas como un soporte estratégico en la lucha contra la subversión en el campo, y las instituciones del sistema de defensa nacional. Asimismo, se reconoció a las Rondas Campesinas, ubicadas dentro del ámbito territorial de las zonas en estado de emergencia, la posibilidad de adquirir y usar armas para apoyar a las fuerzas de seguridad en la situación de conflicto armado interno[6], así como convertirse voluntaria y transitoriamente en Comités de Autodefensa[7], bajo la autorización y el control de las autoridades militares. Lamentablemente, para las Rondas Campesinas la voluntariedad y libertad para su conversión en Comités de Autodefensa [8] fue desnaturalizada con el D.S. N° 002-93-DE/CCFFAA, al establecer su adecuación forzada u obligatoria a la mencionada forma organizativa de autodefensa promovida por las fuerzas de seguridad, sin tener sustento en norma legal alguna de mayor jerarquía [9] (*ivi*, p. 5).

Sobre el tema de las rondas se tratará más profundamente el Acuerdo Plenario citado del año 2009. Por el momento se puede afirmar de un lado: la falta de un desarrollo de Estado moderno peruano ha llevado a la necesidad de reconocer y legitimar otras formas de organización, por ejemplo las comunidades campesinas y así como también en específico de las rondas campesinas; y de otro lado: este reconocimiento es una reivindicación de pluralismo jurídico que reconoce reivindicación de la existencia de un derecho diferente al estatal.

El rol de las rondas campesinas en el remodelamiento del conflicto social.

En el conflicto social que surge en los años ochenta, influenciado por el fenómeno de la Guerra Fría, las rondas han tenido un rol importante, en particular, durante inicios de los años ochenta se les considera como parte del "proceso de pacificación nacional". En el Perú, en efecto un Estado de estilo autoritario se enfrentaba a las fuerzas maoístas denominadas Sendero Luminoso. Las rondas eran un vínculo de cercanía entre la población local y lo que pasaba fuera de ésta, en especial en el ámbito rural. En esto radicaba su importancia.

En especial, Fujimori es quien mediante el cambio de estrategia contro-subversiva usa las bases algunas rondas para formar los "Comités de autodefensa", es decir las junta al trabajo que realiza el ejército peruano para combatir a las guerrillas. De esta manera pretendió, a la vez: ganarse la confianza del poblador local y también combatir a las rondas. Sobre este hecho se afirma que se trata de una desnaturalización de las rondas porque de ser organizaciones pacíficas pasaron a ser un brazo paramilitar armado:

[...] Con el gobierno de Fujimori es que las Rondas Campesinas, como órganos representativos de la población rural, fueron utilizadas para hacer frente a los grupos alzados en armas, emitiéndose el Decreto Legislativo N° 740 que norma la posesión y uso de armas y municiones por las Rondas Campesinas; se desnaturaliza a las rondas campesinas como organizaciones pacíficas y democráticas y autónomas, para ser organizaciones paramilitares. Según información del comando conjunto de las fuerzas Armadas a 1993 existían 4,205 Comités de Autodefensa que involucraban a 235, 465 integrantes, las mismas que poseían armas proporcionadas por las FFAA, en más o menos 16,196. (Instituto de Estudios Peruano: Las Rondas Campesinas y derrota de Sendero Luminoso. Edición 1996, p.181). Se remite a esta información para establecer el enfoque equivocado que se dio a las rondas Campesinas, involucrándolas como organización de defensa, sin considerar la naturaleza propia a del porque nacen" (*ibidem*).

La descripción de este delicado proceso es descrito en el "Informe de la Comisión de la Verdad", comentado por Bazan, que reconoce el precioso rol de las rondas campesinas y afirma: "reconociendo la valiosa contribución de las Rondas Campesinas y de los Comités de Autodefensa para la derrota de los grupos subversivos durante el conflicto armado interno, la CVR" (Bazan, 2003). Este resalta que, no obstante el abandono del Estado, existía una contradicción entre las tribus nativas y las guerrillas de Sendero, siendo debilitadas estas primeras, Desaparecidas las guerrillas, en efecto la *Comisión de la Verdad* propone un proceso de reconciliación del país, y que se instituya del

Poder Ejecutivo un órgano técnico e independiente que reconozca la diversidad cultural del país (*ibidem*).

El “Informe de la Comisión de la Verdad” hace referencia a un “pacto fundacional” que tenga en cuenta la diversidad étnica de las comunidades interesadas y la relación de éstas con el Estado (*ibidem*). Bazan afirma que “de esta manera, el nuevo pacto fundacional debe comprender ineludiblemente la constitución de un nuevo haz de relaciones permanentes y democráticas entre el Estado, por una parte, y a los pueblos indígenas, las comunidades campesinas, las comunidades nativas y a sus organizaciones representativas, de otro lado” (*ibidem*). La referencia se orienta a evidenciar la importancia de los pueblos indígenas en el proceso de reconciliación nacional y el rol que asumir en una etapa del proceso de pacificación seguido por los episodios de violencia.

La dimensión del conflicto social peruano es descrito en el “informe”. La Comisión de la Verdad” afirma que, según sus estadísticas reunidas acerca de los años de violencia, evidencia como las principales víctimas de la violencia interna hayan sido personas en condiciones de pobreza extrema o víctimas de exclusión social, en especial de pertenencia rural y étnica, así dice:

[...] “El fundamento inmediato de tales recomendaciones se encuentran en las dimensiones que alcanzó el conflicto en nuestro país, donde las estadísticas grafican rotundamente la existencia de una notoria relación entre situación de pobreza y exclusión social y probabilidad de ser víctima de violencia, en la que la población indígena –léase campesinos y nativos– fue la principal víctima del conflicto armado interno (asesinados, ejecutados extrajudicialmente, desaparecidos, torturados, desplazados, etc.). Así, el 79% del total de víctimas reportadas vivía en zonas rurales; el 56% se ocupaba en actividades agropecuarias; el 75% tenían el quechua u otras lenguas nativas como idioma materno; el 68% de las víctimas tenía un nivel educativo inferior a la educación secundaria; aproximadamente el 70% del total de desplazados internos estuvo constituido por población de procedencia rural e indígena, esencialmente bilingües, pertenecientes a comunidades campesinas, comunidades nativas y de grupos étnicos que mantenían una especial relación con sus tierras y territorios, etc. (*ibidem*).

Más específicamente, el punto 10 del Informe advierte la necesidad de un Estado multinacional, multicultural, multilingüe y multiconfesional (*ibidem*), en el cual pueda afirmarse el “movimiento indígena y afrodescendiente del Perú”, del cual se afirman las siguientes características: “autonomía; la identidad étnica y cultural; la consulta y participación; la propiedad, control, aprovechamiento, uso y participación sobre los recursos naturales existentes en sus territorios, protegiendo su medio ambiente” (*ibidem*).

La Guerra Fría influía en el conflicto social interno del país, haciendo llamar la atención de la opinión pública en el reconocimiento o no de los derechos del trabajador. El reconocimiento de las rondas, por el contrario se inserta como un proyecto distinto: un distinto protagonista como sujeto dotado de legitimidad política.

El cambio de la normativa expresado en el texto Constitucional de 1993 y el nuevo estatus de las *rondas*.

El producto de la política hasta ahora descrita encuentra forma, al menos en parte, en la Constitución de 1993. En efecto, es inaugurada una nueva política normativa y social. Como se sabe, luego del “autogolpe” de Estado, el régimen de Fujimori se convierte en una dictadura de facto, por ejemplo cierra el Parlamento y reprime la protesta social con las fuerzas armadas en las calles. Consiguientemente, es presionado por la comunidad internacional y convoca al *Congreso constituyente democrático*, el cual va dar origen a una nueva constitución: es entonces, en un clima de represión política que surge el texto constitucional de 1993, el cual contradictoriamente contiene el art. 149 que reconoce la jurisdicción especial de las rondas campesinas. Desde un punto de vista histórico Martínez Dalmau, quien sostiene la existencia del “nuevo constitucionalismo latinoamericano”, explica que el caso peruano “ha sido viciado por la dictadura del autogolpe” de Fujimori (Martínez, 2012, p. 301).

Seguido a dicho reconocimiento en la Constitución, poco después el Congreso de la República (Parlamento unicameral nacido con la constitución de 1993) aprueba el Convenio 169 de la OIT y asimismo lo ratifica, con esto un tratado de derechos humanos pasa a formar parte del ordenamiento jurídico interno. Bazan Seminario en un libro promocionado por la ONG Justicia Viva explica este proceso, dice: los artículo de la Constitución de 1993 no eran suficiente para poner en práctica una nueva política normativa, y justamente para superar este impase el Congreso de la República suscribe el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, (Bazan, 2012, p. 41) que refuerza los derechos contenidos en la carta constitucional de 1993 en materia de diversidad cultural.

El proceso una vez concluido así, diseñó una nueva política normativa. Bazan, explica que el reconocimiento de la “diversidad étnica y cultural” y consecuentemente de la necesidad de una jurisdicción especial: “se configuró un nuevo diseño normativo que permitía reconocer la diversidad étnica y cultural”. Y esto a raíz del artículo 149 “que facultaba a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas con el apoyo de las rondas a ejercer funciones jurisdiccionales aplicando su propio derecho (derecho consuetudinario) (ibidem).

En efecto, es justamente, y contradictoriamente a su vez, que durante el periodo de Fujimori se da el movimiento político lo suficientemente para constitucionalizar el “pluralismo jurídico” y reforzarlo mediante el Convenio 169 de la OIT. El pluralismo significó cambiar el lenguaje hacia los “derechos indígenas”. En específico el derecho a la diversidad cultural (art. 2 inc. 19) y el reconocimiento de la jurisdicción especial de las rondas campesinas (art.19).

Esta base normativa aquí descrita supra va servir de fundamento al fallo jurisprudencial en análisis.

El pluralismo jurídico y la jerarquía del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo

El pluralismo jurídico propone revalorizar los diferentes derechos distintos al Estatal, es más fácil que crezca en tradiciones con poco positivismo jurídico, y por consiguiente, para el caso específico el derecho de las rondas

campesinas a las jurisdicción especial. Esta idea por ejemplo la recoge Alessandro Somma cuando trata sobre el pluralismo jurídico:

[...] El pluralismo jurídico constituye un elemento importante en el análisis de los ordenamientos en el cual el juspositivismo tiene una gran tradición, en cuanto pone énfasis en el carácter meramente programático del monismo jurídico. La valorización del pluralismo parece más bien indispensable en el estudio de los ordenamientos en cual la tradición juspositivista no ha prosperado, o por lo menos no ha tenido el rol paragonable al que ha desarrollado en los ordenamientos de derecho codificado (Somma, 2014, p.25).

Asimismo, más específicamente, Raquel Yrigoyen cómo es que el “pluralismo legal” puede conducir a un modelo de Estado democrático y pluricultural de derecho:

[...] El reconocimiento constitucional de la diversidad cultural y el pluralismo legal de la Carta de 1993 y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) plantea nuevos retos teóricos y políticos. Tal reconocimiento cuestiona los binomios Estado-Nación y Estado-Derecho, obligando a un replanteamiento de la relación Estado-derecho-sociedad. Ello supone trabajar en el plano del desarrollo normativo, la implementación institucional y la cultura legal. Sólo asumiendo plenamente dicho reconocimiento se podrá empezar a construir un modelo de Estado Democrático y Pluricultural de Derecho. Aquí anotamos algunos de tales retos (Yrigoyen, 2008, p.2).

En el libro Derecho a la Consulta previa de propia autoría explicamos detalladamente estos argumentos que en la presente reproducimos. El C-169 es un giro de fondo de los planteamientos, en comparación con su precedente, el Convenio 107, un giro total en cuanto a la concepción que este representa,¹³¹ deja de la los planteamientos integracionistas y proteccionistas, insuficientes para el tratamiento de la problemática; identificando como sujetos colectivos a los “pueblos indígenas” y ya no como meramente poblaciones¹³². Usa los términos pueblo, territorio, autodeterminación, consulta previa, participación, entre otros, ellos aplicables a los derechos de los pueblos indígenas. La mayor discusión estuvo en el sentido del significado de “pueblo” y “autodeterminación”. Esta explicación va en línea con las ideas de Raquel Yrigoyen:

[...] La ratificación del Convenio 169 de la OIT asegura la incorporación del concepto pueblos indígenas, superando el de poblaciones que tenía el Convenio 107. Igualmente el Convenio 169 hace una declaración explícita de la superación de las políticas asimilacionista e integracionistas que los Estados habían desarrollado con los pueblos indígenas. Este convenio reconoce de modo expreso las aspiraciones de los pueblos indígenas a controlar sus propias instituciones sociales, políticas y culturales, y su desarrollo económico superando el modelo tutelar” (*ibidem*).

Caracteriza a este Convenio ser un “tratado internacional” sobre “derechos humanos”, definido como tal por su objeto (por contener los derechos

a la vida, identidad étnica no discriminación), el cual se basa en la Declaración Universal de Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

En consecuencia, una vez ratificado por el Estado, estos tienen el deber de adecuar su legislación nacional a las exigencias contenidas en el instrumento internacional al cual se ha obligado cumplir. La Constitución de OIT en su artículo 35.1 establece:

[...] Los Miembros se obligan a aplicar los Convenios que hayan ratificado”¹³⁴. En concordancia con la Convención de Viena y en base a la teoría monista del derecho internacional sobre el Derecho de los Tratados deben prevalecer las normas del derecho internacional. Es más, conforme al art. 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos existe un deber de implementar en el derecho interno las normas de protección de derechos humanos (OIT, 2011).

Asimismo, se debe resaltar el principio de interpretación “pro homini”: no tenerlo en cuenta a la hora de interpretarlos u omitirlos sería adoptar una postura restrictiva y limitativa de los derechos humanos, contrario a lo que se debe aplicar en carácter de libertades constitucionales. En derechos fundamentales no se puede contradecir las normas internacionales de derechos humanos, y más allá de la jerarquía está el principio pro homini. El propio Convenio 169 de la OIT en su artículo tercero menciona que debe buscar un goce pleno de los derechos y no una forma restringida contraria a cualquier visión integral de los derechos humanos. Si cabe alguna duda vale revisar lo dispuesto en el art. 36 de la Carta Andina para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos:

[...] “PARTE VIII PUEBLOS INDÍGENAS Y COMUNIDADES DE AFRODESCENDIENTES [...los países miembros de la Comunidad Andina...] Artículo 36. Reiteran su compromiso de cumplir y hacer cumplir los derechos y obligaciones consagrados en instrumentos internacionales que tienen como finalidad promover y proteger los derechos humanos de los pueblos indígenas y los de las comunidades de afrodescendientes, en particular el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (número 169) de la Organización Internacional del Trabajo (Comunidad Andina, 2002).

Para el caso peruano, de conformidad con la Disposición Transitoria Cuarta de la Constitución de 1993, el art. 55, 56 inc. 1, el tratado en mención forma parte del Bloque de Constitucionalidad, su interpretación es parte de los derechos y las libertades contenidas en el Art. 2, al art. 3 de la Constitución. Según criterios de jerarquía, el Convenio 169 está por encima de cualquier norma legal: según el Art. 51 de la Constitución Vigente, establece las jerarquías entre normas: Seguida la Constitución, vienen las normas legales. Al ser un tratado internacional una extensión de los derechos fundamentales contenidos en el Art. 2 de la constitución, y formar parte del Bloque de Constitucionalidad, su jerarquía es superior a cualquier norma legal.

Cuando México consulta al Comité de Expertos de la OIT sobre la jerarquía del Convenio 169 este Comité responde que los Estados parte deben derogar sus normas internas contrarias al Convenio.

Los tratados tienen una fuerza vinculante singular, en el caso del Estado peruano, su aprobación la realiza el Congreso de la República, al ratificarlo el Estado contrae una serie de obligaciones que atañen a su cumplimiento y a la implementación de las políticas normativas que este contiene.

En razón de lo expuesto, las normas legales son las que se deben adaptar a los lineamientos que tanto la Constitución, más aún en lo que respecta al contenido de lo que demandan los tratados de derechos humanos. Esta obligación es extensiva a los operadores jurídicos de hacer uso de este Convenio en sus fallos, o de los gobiernos a todo nivel para la coordinación de políticas públicas, incluyendo la acción de los entes privados.

La regla de la jurisdicción especial de las rondas campesinas en el Acuerdo Plenario del 2009 emanado por el Poder Judicial peruano.

La regla de la jurisdicción especial de las rondas campesinas estaba ya presente en la Constitución de 1993, pero la aplicación que había sido dada por la jurisprudencia penal no podía decirse que era homogénea. Por el contrario, a pesar de existir dicha regla la jurisprudencia era contradictoria.

La contradicción teórica se refería a consentir o no otro ámbito de justicia distinto al del Estado moderno, esto es a su jurisdicción universal. Asimismo, la conducta analizada más relevante se refería al comportamiento de rondero: “el rondero procede a privar la libertad como consecuencia del ejercicio de la función jurisdiccional –detención coercitiva o imposición de sanciones”. En el plano práctico, había casos de ronderos que eran procesados y penados por aplicar una justicia que no era la suya (la del Estado) y por otro lado, había un reconocimiento como tal sobre la base del art. 149 de la Constitución. En el primer caso incluso los ronderos podrían ser sentenciados por secuestro agravado de personas o usurpación de funciones públicas. Y en el segundo caso se reconocía el derecho consuetudinario de las rondas. Al respecto vale citar esta parte del fallo del Plenario:

[...] El derecho a la identidad cultural y al ejercicio de funciones jurisdiccionales conforme al derecho consuetudinario está, pues, limitado a las reservas que dimanen del propio texto constitucional y de su interrelación con los demás derechos, bienes e intereses constitucionalmente protegidos. Así las cosas, los alcances de un tipo legal pueden restringirse en dos casos [RENÉ PAUL AMRY: Obra citada, página 97]: A. Cuando la interpretación de los elementos normativos del tipo lo permita (interpretación del tipo conforme a la Constitución). B. Cuando sea aplicable una causa de justificación, en especial la prevista en el artículo 20°.8 del Código Penal –en adelante, CP-: cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho. Lo expuesto guarda coherencia con el alcance del fuero comunal rondero. 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

liminariamente 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. Asimismo, cabe destacar que la actuación de las Rondas Campesinas y de sus integrantes no está orientada a obtener beneficios ilegales o fines de lucro, y –en principio- la composición y práctica que realizan tienen un reconocimiento legal, que las aleja de cualquier tipología de estructura criminal (banda o criminalidad organizada) asimilable a aquellas que considera el Código Penal como circunstancias agravantes o de integración criminal (artículos 186°, párrafo 2, inciso 1, y 317° CP). Efectivamente, su intervención se origina en un conflicto de naturaleza y trascendencia variables, que involucra a personas que reconocen en las Rondas Campesinas instancias conciliadoras, de resolución de conflictos y con capacidad coercitiva –uno de los atributos esenciales de la jurisdicción (Corte Suprema, 2009).

Con el Acuerdo Plenario del 2009 se homogeniza el criterio interpretativo, y esto es sobre la base del pluralismo jurídico y junto con el contenido derivado del Convenio 169 de la OIT, en concreto de la jurisdicción especial de las rondas campesinas.

La importancia del texto en análisis, el Acuerdo Plenario N° 1/2009 aprobado en noviembre del 2009 por la Corte Suprema del Poder Judicial, es clarificado por Bazan, que escribe: “la aprobación de este acuerdo jurisprudencial por parte de la Corte Suprema estableció un corte simbólico entre lo que hasta ese momento había sido un punto controvertido, es decir, si las rondas campesinas tenían o no la facultad jurisprudencial a la que se refería la Constitución” (Bazan, 2012, 42). Asimismo, el texto considera que el fallo es “doctrina legal” y por consiguiente, de necesaria aplicación por parte de los jueces de las diversas instancias de los fundamentos del 7° al 17° y de los principios jurisprudenciales contenidos en el Acuerdo:

[...] ACORDARON: 19°. ESTABLECER como doctrina legal, los criterios expuestos en los fundamentos jurídicos 7° al 17°. 20°. PRECISAR que los principios jurisprudenciales que contiene la doctrina legal antes mencionada deben ser invocados por los jueces de todas las instancias judiciales, sin perjuicio de la excepción que estipula el segundo párrafo del artículo 22° de la LOPJ, aplicable extensivamente a los Acuerdos Plenarios dictados al amparo del artículo 116° del citado estatuto orgánico. 21°. PUBLICAR el presente Acuerdo Plenario en el diario oficial “El Peruano”. Hágase saber (Corte Suprema, 2009).

Asimismo, limita a que el derecho de las rondas no puede vulnerar los derechos fundamentales del hombre, ya que éstos no admiten derogación alguna ni menos en caso de conflicto o peligro del orden constituido:

[...] A estos elementos se une el denominado factor de congruencia. El derecho consuetudinario que debe aplicar las Rondas Campesinas no puede vulnerar los derechos fundamentales de la persona. Se trata de una condición de legitimidad y límite material para el ejercicio de la función jurisdiccional especial comunal-ronderil. (...) 11°. 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-, entendiéndose por tales, como pauta general, los derechos fundamentales que no pueden derogarse ni siquiera en situaciones de máximo conflicto o estados de excepción (*ibidem*).

La cooperación internacional en la promoción del derecho a la jurisdicción especial y los Jueces de Paz del Poder Judicial Peruano

Para realizar una política de defensa de la jurisdicción especial al interior del poder judicial han sido importantes el “Programa de Acceso a la Justicia de Comunidades Rurales (Projur) de la ONG “SER”: “para desarrollar acciones a favor de la coordinación entre los sistemas de justicia” (Bazan, 2012, p.43), así como la contemporánea acción del “Programa Gobernabilidad e Inclusión – GIZ” del gobierno alemán y, en fin, la participación de la “Fundación Hanns Seidel” (Poder Judicial, 2013, p.18).

Su acción no se limita al interior del poder judicial, sino es movida hacia desarrollar iniciativas legislativas de proyectos de ley, por ejemplo la “Ley de Justicia de Paz a través de la ley 29824 publicada el 3 de enero del 2012”, así como la formulación de dos diseños de ley: “con el propósito de elaborar una Hoja de Ruta en la relación del Poder Judicial con la Justicia Indígena y proponer dos proyectos de ley, uno referido a la Justicia de Paz y otro referido al desarrollo legislativo del artículo 149”.

Asimismo, también gracias a esta relación, surge los conocidos “Congresos Interculturales”: “el desarrollo de los Congresos de Justicia Intercultural en La Merced (setiembre del 2010), en Cajamarca (diciembre del 2010), en Huaraz (noviembre del 2011) y Lima (diciembre del 2012), los cuales de forma inédita en el Poder Judicial convocaron a magistrados de los distintos distritos judiciales y a representantes de comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas quienes debatieron de forma horizontal una serie de temas sobre acceso a la justicia y coordinación entre sistemas de justicia. Mención aparte tenemos que hacer sobre las recomendaciones que se formularon en ambos eventos, todos ellos resumidos en la invocación a una necesaria coordinación entre el Poder Judicial y la jurisdicción emanada de las comunidades y rondas campesinas” (*ibidem*).

Esta política normativa se ha basado desde sus inicios sobre un trabajo sobre los jueces de paz, que es la autoridad más representativa de administración de la justicia a nivel local, creando, por ejemplo, “un registro nacional de operadores de la jurisdicción especial a cargo de la Oficina Nacional de Justicia de Paz (ONAJUP)” (*ivi*, p.44). A questa política giudiziaria si è aggiunto, sul piano normativo, uno sforzo per creare una “ley de desarrollo legislativo del artículo constitucional 149 sobre coordinación entre jurisdicción ordinaria y la jurisdicción comunal” (*ibidem*).

Conclusiones:

1. El tratamiento jurídico ambiguo de las normas se ha debido, previo a la constitución de 1993 en parte, a una falta de base interpretativa que

comprenda el pluralismo jurídico contenido en la Constitución de 1993. En este periodo, las Rondas campesinas llegan a legitimarse frente a la población local mediante la justicia de paz, a pesar de haber sido instrumentalizadas por el Estado, en un momento posterior, en el conflicto contra fuerzas subversivas.

2. Aunque sea contradictorio: el hecho histórico dictadura de Fujimori, no puso un límite al reconocimiento en los textos legales de la jurisdicción especial, por el contrario es en este periodo donde se expandió al derecho interno dicha política normativa mediante el art. 149 de const. 1993 y la ratificación del Convenio 169 de la OIT.
3. Existe múltiples instrumentos legales para entender que el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo es un tratado internacional de derechos humanos, y por consiguiente, desde una lectura de derecho positivo debe ser tenido en cuenta en el derecho interno.

El Acuerdo Plenario del 2009, el cual reconoce como “doctrina legal” tanto el pluralismo jurídico como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo. Pone fin a una controversia de importancia real, que incluso tenía implicancias penales. Esta controversia era la legalidad o no de la actuación de la jurisdicción especial de las rondas campesinas.

Bibliografía

- BAZÁN, Fernando. “Informe Final de la Comisión de la Verdad y Reconciliación: Oportunidad de un Nuevo Pacto entre los Pueblos Indígenas y el Estado”. *Boletín Diversidades*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2003. http://www.iidh.ed.cr/comunidades/diversidades/docs/div_enlinea/informe%20final%20de%20la%20comision%20de%20la%20verdad%20y%20reconciliacion.htm [20/07/2014]
- BAZÁN, César. *Sistema de justicia y derechos de pueblos indígenas en el Perú*. Lima, IDL, 2012.
- COMISIÓN DE ASUNTOS INDÍGENAS Y AFROPERUANOS. “Dictamen de la comisión de asuntos indígenas y afroperuanos del congreso de la república recaído en los proyectos de ley N 948/2001-CR y N 1441/2001-CR, que propone la Ley de Rondas Campesinas”. [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d09f29979070a4f50525750f0050d837/\\$FILE/00164DCMAY180402.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebf305256f2e006d1cf0/d09f29979070a4f50525750f0050d837/$FILE/00164DCMAY180402.pdf) [04/07/2014]
- CORTE SUPREMA DEL PODER JUDICIAL. “Acuerdo Plenario N° 1/2009 aprobado en noviembre del 2009”. <http://www.cajpe.org.pe/sistemasjuridicos/index.php?option=comcontent&view=article&id=160:rondas-campesinas-derecho-penal> [05/07/2014]
- GONZÁLEZ, Sara – Juan MASCAREÑAS. “Los swap deuda/naturaleza: estado del arte”. *Revista de Economía Mundial*, n.18, 2008. (pp. 231-243).

- MARTINEZ, Rubén. "¿Qué es el nuevo constitucionalismo latinoamericano?". *Gaceta Jurídica Constitucional, Doctrina Constitucional*. Lima, Gaceta Jurídica, 2012.
- NARDI, Lisa. "II Agreement on Debt for Development Swap between Italy and Peru".
http://www.cooperazioneallosviluppo.esteri.it/pdgcs/Documentazione/Valutazioni/2013-12-0_II%20Agreement%20on%20Debt%20for%20Development%20Swap%20Peru_ENG.pdf [10/07/2014]
- PODER JUDICIAL DEL PERÙ. *Congresos internacionales sobre Justicia intercultural en pueblos Indígenas, comunidades andinas y rondas campesinas*. Lima, Poder Judicial, 2013.
- REUTERS. "Peru Seeking A Debt Swap". *The New York Times*, November 1, 1990.
<http://www.nytimes.com/1990/11/01/business/peru-seeking-a-debt-swap.html> [10/05/2014]
- RUIZ, Marta. "Creative solution or smoke screen?"
http://slettgjelda.no/filestore/Debt_swaps_ENG2.pdf [10/07/2014]
- SHEIKH, Pervaze A. "Debt-for-Nature Initiatives and the Tropical Forest Conservation Act: Status and Implementation".
<http://www.nytimes.com/1990/11/01/business/peru-seeking-a->
[15/07/2014]
- SOMMA, Alessandro. *Introduzione al diritto comparato*. Roma-Bari, Laterza, 2014.
- TORNERO CRUZATT, Yuri. *Derecho a la consulta previa: un bosquejo para su estudio*. Madrid, Academia Española, 2013.
- YRIGOYEN FAJARDO, Raquel. "Rondas Campesinas y Desafíos del Pluralismo Legal en el Perú". *Revista Cardozo El. Bull.* 17, 2003.
<http://www.jus.unitn.it/cardozo/Review/2008/Fajardo.pdf>
[14/03/2015]
- UNITED STATES CONGRESS. House. Committee on Agriculture "Enterprise for the Americas Initiative Act of 1991", 1992.
<https://archive.org/details/enterpriseforam00agrigoog> [11/05/2014]

Yuri Alekandrov Tornero Cruzatt

Doctorando en Comparación jurídica e histórico-jurídica en la Università di Ferrara. Es actualmente miembro de la Associazione Italiana di Diritto Comparato. Licenciado en jurisprudencia, obtuvo un máster en Derecho Constitucional y Derechos Humanos por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos de Lima, Perú.

Contacto: yuritor@libero.it