Proyecto de Ley N°....1464/2021-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
14 MAR. 2022
RECIBIDO
Firma ____ Hora 09:19

MODIFICAN LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA E INCORPORA A REPRESENTANTES DE RONDAS CAMPESINAS Y NATIVAS EN CONSEJO NACIONAL Y COMITÉS DE SEGURIDAD CIUDADANA

Los Congresistas de la República que suscriben, integrantes del Grupo Parlamentario de Perú Libre, a iniciativa de la congresista **SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO,** en ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 107 de la Constitución Política y de los artículos 22, literal c), y 76, numeral 2, del Reglamento del Congreso de la República, presentan el siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Congreso de la República,

Ha dado la siguiente:

LEY QUE INCLUYE EL ENFOQUE DE INTERCULTURALIDAD EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA E INCORPORA A REPRESENTANTES DE LAS RONDAS CAMPESINAS Y NATIVAS EN EL CONSEJO NACIONAL Y EN LOS COMITÉS REGIONAL, PROVINCIAL Y DISTRITAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Artículo 1.- Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto modificar la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a fin de **incluir el enfoque de interculturalidad** en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, e **incorporar a las Rondas Campesinas y Nativas** como miembros del Consejo Nacional y de los comités regional, provincial y distrital de Seguridad Ciudadana.

Artículo 2. Modificación del artículo 2 de la Ley 27933
Modifícase el artículo 2 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, modificado por el Decreto Legislativo 1454, con el siguiente texto:

> ***"Artículo 2.- Seguridad Ciudadana***
> *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 enfoque de interculturalidad y con*** *la participación* ***de*** *la ciudadanía* ***y pueblos originarios****, destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como a la prevención de la comisión de delitos y faltas.*

La seguridad ciudadana con enfoque de interculturalidad valoriza e incorpora las diferentes visiones culturales y concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales en cada circunscripción. Se basa en el diálogo intercultural y la atención diferenciada a estos grupos, según sus características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales.

En los territorios de comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas o pueblos originarios, o en espacios ocupados o utilizados por estas colectividades sociales, la seguridad ciudadana se ejerce de forma coordinada con ellas, observando el enfoque de interculturalidad y las atribuciones jurisdiccionales consagradas en el artículo 149 de la Constitución Política".

Artículo 3.- Adición del inciso h) en el artículo 3 de la de la Ley 27933
Adiciónese el literal h) en el artículo 3 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, modificado por los Decretos Legislativos 1135 y 1454, respectivamente, con el texto siguiente:

"Artículo 3.- Sistema Funcional
(...)
Son objetivos del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) los siguientes:
(...)
h) Asegurar una política de seguridad ciudadana intercultural, a fin de garantizar la coordinación y cooperación eficiente y eficaz entre los integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y los pueblos indígenas u originarios, comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas".

Artículo 4. Inclusión de miembros en el Consejo Nacional y en los Comités de Seguridad Ciudadana

Modificanse los artículos 7, 14, 15 y 16 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, y sus modificatorias, a fin de incluir a representantes de las rondas campesinas y de pueblos originarios en la conformación del Consejo Nacional y de los comités regionales, provinciales y distritales de Seguridad Ciudadana, en los siguientes términos:

"Artículo 7.- Miembros del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana
El Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana está integrado por:
(...)
- ***Un representante de la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARCP-PERÚ) elegido en asamblea".***

"Artículo 14.- Miembros del Comité Regional
El Comité Regional es presidido por el presidente del gobierno regional e integrado por los siguientes miembros:
(...)
- ***Un representante de la organización regional de rondas campesinas y de pueblos originarios, donde las hubiere, elegido en asamblea".***

"Artículo 15.- Miembros del Comité Provincial
El Comité Provincial es presidido por el alcalde provincial de su respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros:
(...)
- *Un representante de la* ***organización provincial de las*** *rondas campesinas* ***y de pueblos originarios*** *donde las hubiere,* ***elegido en asamblea".***

"Artículo 16.- Miembros del Comité Distrital
El Comité Distrital es presidido por el alcalde distrital de su respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros:
(...)
- *Un representante de la* ***organización distrital de las*** *rondas campesinas* ***y de pueblos originarios*** *donde las hubiere,* ***elegido en asamblea".***

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL.

ÚNICA. Disposición Reglamentaria.
El Poder Ejecutivo, en un plazo máximo de treinta (30) días calendario debe adecuar el Reglamento de la Ley 27933, aprobado mediante el Decreto Supremo 011-2014-IN, a efectos de dar cumplimiento a lo dispuesto en la presente Ley.

Lima, marzo, 2022

SILVANA EMPERATRIZ ROBLES ARAUJO
Congresista de la República

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CERRON ROJAS Waldemar Jose FIR 20036514 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/03/2022 20:08:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PARIONA SINCHE Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2022 17:17:00-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: QUITO SARMIENTO Bernardo Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2022 17:17:04-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES RAMIREZ Alex Randu FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/03/2022 11:21:08-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ROBLES ARAUJO SILVANA EMPERATRIZ FIR 42750152 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/03/2022 10:20:46-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: COAYLA JUAREZ Jorge Samuel FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 02/03/2022 16:19:55-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CRUZ MAMANI Flavio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 02/03/2022 16:47:15-0500

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: TELLO MONTES Nivardo Edgar FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/03/2022 17:59:50-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

CONSTITUCIÓN POLÍTICA Y COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS

Las comunidades campesinas y las comunidades indígenas tienen estatuto constitucional. En efecto, el artículo 89 de la Constitución sanciona el reconocimiento jurídico de la existencia social e histórica de las comunidades campesinas y nativas, con autonomía en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo dentro del marco que la ley establece.

Su vinculación con el territorio en el que viven y han vivido tradicionalmente, otorga a las comunidades una particularidad cultural propia de la interacción histórica de sus miembros, su cultura, costumbres, tradiciones, valores y la cosmovisión que les da un sentido de identidad y pertenencia, incluso con anterioridad a su reconocimiento por el Estado y desde antes de la fundación de la República.

En ese sentido, el precepto constitucional tiene por finalidad otorgar existencia y personería legal a las comunidades, lo que implica actos administrativos como la inscripción en el registro de comunidades, la titulación de sus tierras, la consulta previa, etc., así como una regulación normativa integral que garantice los derechos y la institucionalidad comunal, y fundamentalmente su autonomía en la conformación genuina de sus órganos de conducción y de gobierno, en la conformación del trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras que combina el uso individual con el uso colectivo o comunal.

Pero el estatuto constitucional de las comunidades campesinas y nativas no se constriñe únicamente al precitado artículo 89, sino que tiene correlato con otras normas constitucionales, entre ellas el artículo 2, literal 19, del Texto Constitucional que expresamente garantiza a las personas el derecho a su identidad étnica y cultural, y que es deber del Estado reconocer y proteger la pluralidad étnica y cultural de la Nación, incluso el derecho a usar su propio idioma aún cundo son citadas por cualquier autoridad.

Asimismo, es compatible con el reconocimiento implícito de otras garantías constitucionales como la libertad de enseñanza y el derecho del educando a una formación que respete su identidad, así como el reconocimiento como idiomas oficiales del quechua y el aimara y las demás lenguas aborígenes en aquellas zonas donde éstas predominen. Pero, además, un aspecto gravitante con relación al objeto de la presente iniciativa son las normas constitucionales consagradas en el artículo 139, numeral 8, y en el artículo 149 del Texto Constitucional.

En el primer caso, se trata de la garantía en la administración de justicia, que sanciona que ante el vacío o deficiencia de la ley *"deben aplicarse los principios generales del derecho y el* ***derecho consuetudinario",*** este último como fuente integradora de Derecho directamente vinculado a las

comunidades nativas y campesinas. Y, el segundo caso, referido a la facultad jurisdiccional de las autoridades de las comunidades campesinas y nativas dentro de su ámbito territorial, conforme con el derecho consuetudinario mediante el apoyo de las rondas campesinas, cuidando de no violar los derechos fundamentales de la persona.

Es en este marco constitucional que se sientan las bases de nuestra iniciativa de participación de las rondas campesinas y nativas en las diferentes instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, bajo la perspectiva del enfoque de interculturalidad que implica el reconocimiento y respeto de su identidad cultural.

ENFOQUE DE INTERCULTURALIDAD EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Dado el carácter plurinacional de la sociedad peruana es un imperativo del Estado incluir el enfoque intercultural en la formulación y ejecución de las políticas públicas, cuya ejecución obligue a todos los sectores, específicamente en este caso, en lo concerniente al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Es necesario que los pueblos originarios, comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas participen en todos los niveles del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a fin de lograr que las políticas sean eficientes y eficaces para alcanzar la paz social y el respeto de los derechos de todas las personas y pueblos.

Este enfoque busca revalorar las prácticas tradicionales y ancestrales de dichos pueblos y colectivos como las rondas campesinas, promoviendo la coordinación con ellas en línea con lo establecido en el artículo 149 de la Constitución, que les reconoce la potestad de apoyo a las comunidades campesinas y nativas en el ejercicio de sus funciones jurisdiccionales.

Sin embargo, es en el ejercicio de su facultad constitucional jurisdiccional que las comunidades campesinas y nativas enfrentan dificultades y desencuentros con la justicia ordinaria del Estado, como bien lo señala Rocío Trujillo[1] citando a Rodolfo Stavenhagen sobre los derechos de los pueblos indígenas, *"los obstáculos, disparidades y retos con que se enfrentan los pueblos indígenas, en el ámbito de la administración de justicia y la consideración del derecho consuetudinario indígena, residen en los sistemas jurídicos nacionales".*

Superar estos obstáculos y disparidades plantean, de una parte, el reconocimiento por los Estados coloniales y postcoloniales que el derecho consuetudinario indígena forma parte de las identidades culturales indígenas y que es fuente de Derecho y, de otra parte, considerar en que los países que han incorporado el respeto del derecho indígena (consuetudinario) a sus sistemas jurídicos oficiales, han logrado que la justicia se administre con mayor eficacia.

---

[1] Trujillo, Rocío. ***La aplicación del control difuso de la constitucionalidad de las leyes por parte de la jurisdicción indígena como mecanismo de defensa de sus derechos colectivos.*** Tesis para obtener el título de Licenciada en Derecho. PUCP: Lima, 2014, p. 14.

Estos dos puntos se relacionan de manera directa con la necesidad de la inclusión del enfoque intercultural dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, ya que ello implica el reconocimiento del derecho consuetudinario de los pueblos y comunidades campesinas e indígenas, así como sus formas tradicionales de control territorial siempre bajo el respeto de los derechos fundamentales. De esta manera, se concretizaría una política de seguridad ciudadana conforme con la realidad multiétnica de nuestro país y, por tanto, acorde con la Constitución Política y los instrumentos del Derecho Internacional como el Convenio 169 de la OIT.

En este sentido, la presente iniciativa legislativa busca compatibilizar el servicio de seguridad ciudadana con el de la **Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural,** aprobada por Decreto Supremo N° 003-2015-MC. Esta Política Nacional entiende que:

a. La interculturalidad como un paradigma ético-político, parte del reconocimiento de las diferentes culturas como uno de los pilares de la construcción de una sociedad democrática, fundada en el establecimiento de relaciones de equidad e igualdad de oportunidades y derechos.
b. El Enfoque Intercultural implica que el Estado valorice e incorpore las diferentes visiones culturales, concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico-culturales para la generación de servicios con pertinencia cultural, la promoción de una ciudadanía intercultural basada en el diálogo, y la atención diferenciada a los pueblos indígenas y la población afroperuana.

De la misma manera, el presente proyecto de ley busca adecuar el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana a lo previsto en el artículo 39-B del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en cuanto a que las autoridades administrativas deben actuar aplicando un enfoque intercultural, lo que implica la adaptación de los procedimientos administrativos en función de las características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales de los administrados, beneficiarios del servicio administrativo.

LAS RONDAS CAMPESINAS EN EL PERÚ

En el Perú existe una variedad de culturas y pueblos indígenas u originarios que preexisten al Estado y que se identifican por sus raíces sociales ancestrales, por su propia manera de organizarse, así como de impartir justicia en base a su propio derecho. Estas formas de organización están protegidas por el artículo 89 y 149 de la Constitución Política del Perú, y por el artículo 1 de Ley de Rondas Campesinas, que les reconocen a las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas autonomía en su organización, en el trabajo comunal, en el uso y libre disposición de sus tierras, en lo económico y administrativo, así como la potestad de ejercer funciones jurisdiccionales.

Con relación a las rondas campesinas -desde su surgimiento el 29 de diciembre del año 1976, en la comunidad campesina de Cuyumalca, en el distrito y provincia de Chota en el departamento de Cajamarca- han formado parte esencial de la administración de justicia principalmente en las áreas rurales. Actualmente, tienen presencia en 20 departamentos del Perú (17 organizadas en Centrales Únicas Regionales de Rondas Campesinas y 3 en vías de organización), lo que demuestra la importancia de su nivel de organización.

Las Rondas Campesinas han devenido en un movimiento autónomo, democrático y de autoprotección como parte del movimiento campesino y de los pueblos indígenas y que, por su propia naturaleza de organización social son legitimadas por las comunidades y localidades en las cuales actúan, por lo que gozan de la confianza de la población. Por esa razón, el artículo 1 de la Ley de Rondas Campesinas, de manera declarativa les "*reconoce* su *personalidad jurídica, como forma autónoma y democrática de organización comunal*", acorde con su autoidentificación como pueblos originarios que preexistieron al Estado peruano, sin requerir de otros atributos para el goce de sus derechos.

De otro lado, es importante recalcar que las Rondas Campesinas no solo pueden servir de apoyo al Sistema de Justicia Ordinaria (Policía Nacional del Perú, Ministerio Público o el Poder Judicial), sino que ellas mismas son titulares del derecho a ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial, bajo el principio de respeto a los derechos fundamentales. Esto los coloca como parte esencial en el sistema de justicia y en la búsqueda de la seguridad ciudadana.

En cuanto a la presencia geográfica de las Rondas Campesinas, estas actúan principalmente en zonas rurales en donde el Estado tienen poca o nula presencia. No obstante, esto no impide que en localidades con presencia del Estado las rondas tengan plena legitimidad, aún a pesar de la presencia de las autoridades del Estado encargadas del orden público. En los casos en los que coexisten las instituciones del Estado y las rondas como órganos naturales de los de pueblos originarios, la Constitución las reconoce y las incorpora en la institucionalidad del Estado con facultades jurisdiccionales conforme el artículo 149 de la Carta Magna.

Asimismo, con la suscripción del Convenio 169 de la OIT, el Estado se obliga a *coordinar* con los pueblos indígenas u originarios en una relación entre *iguales,* debiéndose erradicar toda forma de relación de subordinación respecto de las entidades del Estado.

Las Rondas Campesinas se organizan en base a sus costumbres y tradiciones ancestrales. A partir a ellas, los ronderos y ronderas realizan actividades de vigilancia en un espacio determinado mediante grupos seleccionados democráticamente, que se organizan por horarios y días de la semana. Esta acción de rondar tiene como objetivo prevenir la comisión de delitos y faltas, o cualquier otro acto contrario a los intereses o derechos de la comunidad o de sus miembros. Generalmente esta

vigilancia se realiza en coordinación con los integrantes de la Policía Nacional del Perú, la Fiscalía y el Poder Judicial.

En los casos de la comisión de un delito, las Rondas Campesinas, legitimadas como Jurisdicción Especial, pueden aplicar justicia inspirada en sus costumbres y valores que constituyen el derecho consuetudinario. Es decir, pueden detener al comitente del delito o infracción, investigarlo y luego aplicarle una sanción o castigo, como la conocida "cadena ronderil", por la cual el infractor es obligado a participar de la vigilancia rondera por un tiempo determinado, e incluso ser sometido a castigos físicos como el latigueo.

Además, las Rondas Campesinas tienen un elevado conocimiento sobre el territorio en el que actúan, precisamente debido a su ocupación ancestral. De ahí que suelen tener una mayor efectividad para realizar sus actividades de prevención de los delitos y faltas, que las dota de una gran aceptación social por parte de la comunidad, de un sentido de pertenencia e identificación entre la población y las Rondas Campesinas, ya que es la misma población la que se organiza democráticamente en organizaciones ronderas.

En consecuencia, y considerando que las rondas campesinas son un aliado importante en la seguridad ciudadana, resulta sumamente prioritario fortalecer sus capacidades y legitimidad para una efectiva labor, como bien lo han demostrado en medio de esta pandemia del Covid-19, al ejercer un control territorial efectivo para el cumplimiento de las medidas de aislamiento dictadas por el Gobierno[2].

El enfoque que subyace en esta propuesta legislativa prioriza la **visión intercultural de prevención de conflictos** que debería contener el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, entendiendo la necesidad de analizar el problema y su solución con la participación de las Rondas Campesinas y Nativas y las autoridades locales, con enfoque intercultural; reconociendo y respetando las ideas y derechos de todos los actores involucrados, así como las costumbres y tradiciones ancestrales de las mismas.

LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DE LAS COMUNIDADES CAMPESINAS Y NATIVAS Y DE LAS RONDAS CAMPESINAS

a. Constitución Política del Perú

La Constitución Política del Perú establece, en su artículo 149, 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*

[2] https://www.filac.org/wp/comunicacion/actualidad-indigena/la-valiosa-labor-de-las-rondas-campesinas-en-la-lucha-contra-el-coronavirus/

coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial".

Sin embargo, dicho artículo, para el caso de las rondas campesinas, debe ser leído en concordancia con el **Acuerdo Plenario 01-2009/CJ-116 de la Corte Suprema de Justicia,** que establece que *"las rondas campesinas no solo apoyan en el ejercicio de las funciones jurisdiccionales, sino que son titulares de esta potestad, cuando se trata de rondas autónomas (no pertenecientes a comunidades campesinas o nativas)".* En tal sentido, se establece que los elementos que legitiman el ***fuero comunal-rondero*** que deben confluir para el ejercicio de la jurisdicción especial de las Rondas Campesinas, son[3]:

- ✓ **Elemento humano**. Existencia de un grupo diferenciable por su origen étnico o cultural y por la persistencia diferenciada de su identidad cultural. Como ha quedado expuesto en los párrafos anteriores, las Rondas Campesinas tienen este atributo socio cultural.
- ✓ **Elemento orgánico**. Existencia de autoridades tradicionales que ejerzan una función de control social en sus comunidades. Las Rondas Campesinas, precisamente, es esa organización comunal que, entre otras, asume funciones jurisdiccionales para la solución de los conflictos. Ellas cuentan con la necesaria organización, con el reconocimiento comunitario, y con capacidad de control social.
- ✓ **Elemento normativo**. Existencia de un sistema jurídico propio, del derecho consuetudinario que comprende normas tradicionales tanto materiales como procesales, que serán aplicadas por las autoridades de las Rondas Campesinas. Esas normas, en todo caso y como perspectiva central de su aceptabilidad jurídica, han de tener como fundamento y límite la protección de la cultura comunitaria, asegurar su mantenimiento y prevenir las amenazas a su supervivencia.
- ✓ **Elemento geográfico**. Las funciones jurisdiccionales que determinan la aplicación de la norma tradicional, se ejercen dentro del ámbito territorial de la respectiva Ronda Campesina. El lugar de comisión del hecho que determina la aplicación de la norma tradicional, es esencial para el reconocimiento constitucional de la respectiva función jurisdiccional de las Rondas Campesinas: **las conductas juzgadas han de ocurrir en el territorio de éstas.**

b. Convenio 169 de la OIT:

El Convenio 169 de la OIT es aplicable a las rondas campesinas al ser esta una organización genuina de los pueblos indígenas u originarios, y mantener una institucionalidad propia económica, social y cultural. De esta manera, las rondas campesinas cumplen con los criterios establecidos por el Convenio 169 de la OIT para que se les apliquen los derechos de pueblos indígenas, además de la disposición explícita de la

[3] Acuerdo Plenario 01-2009, Fundamento N° 2 *Alcance de la jurisdicción especial comunal-rondera.*

Ley de Rondas, que establece que le son aplicables estos derechos, así como los que corresponden a las comunidades campesinas y nativas.

Los **artículos 5, 6, 7, 8, 9, 10 y 12 del Convenio 169 de la OIT** establecen las siguientes obligaciones que los Estados deben adoptar:

- Se deberá **reconocer y proteger los valores y prácticas sociales, culturales, religiosos y espirituales propios de dichos pueblos** y deberá tomarse debidamente en consideración la índole de los problemas que se les plantean tanto colectiva como individualmente;
- Se deberá **respetar la integridad de los valores, prácticas e instituciones de esos pueblos;**
- Se deberá adoptar, **con la participación y cooperación de los pueblos interesados,** medidas encaminadas a allanar las dificultades que experimenten dichos pueblos al afrontar nuevas condiciones de vida y de trabajo.
- Se deberá **consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas,** cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.
- En cuanto a la obligación anterior**, se deberá establecer los medios a través de los cuales los pueblos interesados puedan participar libremente, por lo menos en la misma medida que otros sectores de la población, y a todos los niveles en la adopción de decisiones** en instituciones electivas y organismos administrativos y de otra índole, responsable de políticas y programas que les conciernan.
- Se deberá **establecer los medios para el pleno desarrollo de las instituciones e iniciativas de esos pueblos,** y en los casos apropiados proporcionar los recursos necesarios para este fin.
- Se deberá **establecer procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir de la aplicación del derecho a conservar sus costumbres** e instituciones propias por parte de los pueblos indígenas.
- Se deberá **respetar los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.**
- Se deberá **establecer procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir de la aplicación del derecho a conservar sus costumbres e instituciones propias** por parte de los pueblos indígenas.
- Se deberán tomar **medidas para garantizar que los miembros de dichos pueblos puedan comprender y hacerse comprender en**

procedimientos legales, facilitándoles, si fuera necesario, intérpretes u otros medios eficaces.

LEY 27933, LEY DEL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Mediante la Ley 27933 se crea el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana son su órgano central el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, CONASEC, cuyas atribuciones están dirigidas a la aprobación del Plan Nacional de Seguridad Ciudadana elaborado con enfoque territorial descentralizado e intercultural, que para su ejecución y cumplimiento debe promover la articulación intersectorial e interinstitucional de todas las entidades del Estado vinculadas a la seguridad ciudadana, con la participación de la sociedad organizada. Obviamente, se omitió incluir a las comunidades campesinas y nativas y pueblos originarios a través de los instrumentos genuinos generados por ellos.

La Ley prevé la organización descentralizada del Sistema a través de los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana y establece en cada caso las entidades que las integran, consignando únicamente a un representante de las comunidades campesinas en los comités provinciales y distritales, lo que implica un vacío respecto de las comunidades nativas y pueblos originarios, y específicamente de las rondas campesinas y nativas que, constitucionalmente, cumplen un rol importante en apoyo a la administración de justicia comunal.

a. Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana

Según la Ley, el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana depende de la Presidencia de la República. Está presidido por el Presidente del Consejo de Ministros, y está integrado por:

- El Presidente del Consejo de Ministros
- El Ministro del Interior
- El Ministro de Justicia y Derechos Humanos
- El Ministro de Educación
- El Ministro de Salud
- El Ministro de Economía y Finanzas
- El Ministro de Transportes y Comunicaciones
- El Ministro de Comercio Exterior y Turismo
- La Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables
- El Ministro de Desarrollo e Inclusión Social
- El Presidente del Poder Judicial
- El Fiscal de la Nación
- El Defensor del Pueblo
- El Presidente de la Asociación de Presidentes Regionales.
- El Alcalde Metropolitano de Lima.
- El Presidente de la Asociación de Municipalidades del Perú (AMPE)
- El Director General de la Policía Nacional del Perú
- El Presidente del Sistema Penitenciario Nacional
- El Presidente del Consejo Nacional de la Prensa

- El Presidente de la Sociedad Nacional de Seguridad
- El Comandante General del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.

b. Comité Regional de Seguridad Ciudadana

El Comité Regional es presidido por el presidente del gobierno regional e integrado por los siguientes miembros:
- La autoridad política de mayor nivel de la región
- El jefe policial de mayor graduación de la región
- La autoridad educativa del más alto nivel
- La autoridad de salud o su representante
- Un representante del Poder Judicial, designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción
- Un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción
- El Defensor del Pueblo o el que haga sus veces
- Tres alcaldes de las provincias con mayor número de electores
- El coordinador regional de las juntas vecinales promovidas por la Policía Nacional del Perú.

c. Comité Provincial de Seguridad Ciudadana

El Comité Provincial es presidido por el alcalde provincial de su respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros:
- La autoridad política de mayor nivel de la localidad.
- El jefe policial de mayor graduación de la jurisdicción.
- La autoridad educativa del más alto nivel.
- La autoridad de salud o su representante.
- Un representante del Poder Judicial designado por el Presidente de la Corte Superior de la jurisdicción.
- Un representante del Ministerio Público, designado por el Fiscal Superior Decano de la jurisdicción.
- El Defensor del Pueblo o el que hiciera sus veces.
- Tres alcaldes de los distritos con mayor número de electores de la provincia.
- El coordinador provincial de las juntas vecinales promovidas por la Policía Nacional del Perú.
- Un representante de las Rondas Campesinas donde las hubiera.

d. Comité Distrital de Seguridad Ciudadana

El Comité Distrital es presidido por el alcalde distrital de su respectiva jurisdicción e integrado por los siguientes miembros:
- La autoridad política de mayor nivel de la localidad.
- El comisario de la Policía Nacional del Perú a cuya jurisdicción pertenece el distrito. En caso de existir más de una comisaría con jurisdicciones distintas, dentro de una misma demarcación distrital, cada comisario forma parte integrante del comité distrital.
- Un representante del Poder Judicial.
- Un representante del Ministerio Público.

- Dos alcaldes de centros poblados menores.
- El coordinador distrital de las juntas vecinales promovidas por la Policía Nacional del Perú.
- Un representante de las Rondas Campesinas donde las hubiera.

Los miembros del comité distrital, basándose en la realidad particular de sus respectivos distritos, incorporan a otras autoridades del Estado o representantes de las instituciones civiles que consideren conveniente. Al respecto, se establece que *"Los miembros del comité distrital, basándose en la realidad particular de sus respectivos distritos, incorporan a otras autoridades del Estado o representantes de las instituciones civiles que consideran conveniente"*. Es decir, se deja abierta la posibilidad de una participación más plural, conforme la naturaleza participativa del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

EL PLAN NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

El Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, elaborado por el Ministerio del Interior, es el principal instrumento de gestión del Estado peruano dedicado a fortalecer la seguridad de la población frente a todo tipo de violencia y criminalidad en el territorio nacional, con la participación de las instituciones estatales con competencias sobre la materia, las instituciones privadas y la ciudadanía en general.

Así pues, *"el esfuerzo por la seguridad ciudadana tiene carácter intersectorial e intergubernamental, involucra a todos los niveles de gobierno y comprende la acción conjunta entre el Estado y la ciudadanía"*.[4] Es decir, las actividades de seguridad ciudadana deben realizarse en coordinación entre el aparato estatal y la ciudadanía.

El Plan de Seguridad Ciudadana es el principal documento de gestión del Estado destinado al fortalecimiento de la seguridad ciudadana frente a un conjunto de delitos de gran connotación en la población dentro del territorio nacional,[5] manteniendo un enfoque esencialmente preventivo a fin de garantizar un *status quo* de tranquilidad para la población y de reducción de la criminalidad, cuyos objetivos estratégicos son los siguientes[6]:

- Reducir los homicidios en el territorio nacional;
- Reducir el número de fallecidos y heridos por accidentes de tránsito;
- Reducir la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar;
- Promover espacios públicos libres de robos y hurtos;
- Reducir la victimización por bandas criminales hacia personas naturales y jurídicas.

---

4 Resolución Ministerial N° 787-2020-IN, de fecha 04 de setiembre de 2020, "Disponen publicación del proyecto de Ley de Serenazgo Municipal".
5 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, p. 12.
6 Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019-2023, p. 92.

LAS RONDAS CAMPESINAS Y EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD CIUDADANA

Como hemos señalado, las rondas campesinas surgen como organizaciones genuinas de las comunidades campesinas e indígenas y de los pueblos originarios, como tal son organizaciones autónomas con modos de organización y jurisdicción propias, lo que implica que pueden impartir justicia investigando y sancionando delitos bajo los principios del derecho consuetudinario.

Al respecto, en la sentencia recaída en el **Expediente N.° 03343-2007-PA/TC (Caso Cordillera Escalera),** el Tribunal Constitucional considera que: *"la libre autodeterminación es la capacidad de los pueblos indígenas de organizarse de manera autónoma, sin intervenciones de índole política o económica por parte de terceros, y la facultad de aplicar su derecho consuetudinario a fin de resolver los conflictos sociales".*

En esta lógica, y en tanto las rondas campesinas son clave para la resolución de conflictos sociales de toda índole, es menester garantizar su participación en todos los niveles del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana. Ello, en tanto se trata de una organización que tiene presencia no solo a nivel distrital y provincial, sino también a nivel regional y nacional.

La organización de las rondas campesinas es jerarquizada y autónoma y responde a sus propias normas y conceptos de justicia, pero en el marco que la Constitución y la ley establecen.

IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Dos son los aspectos fundamentales ausentes en la normatividad vigente que requieren ser abordados:

1. La **omisión del enfoque de interculturalidad,** que valorice e incorpore en el concepto de Seguridad Ciudadana las diversas visiones culturales y concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico culturales localizados en cada circunscripción, a través del diálogo intercultural y la atención diferenciada de estos grupos según sus características geográficas, ambientales, socioeconómicas, lingüísticas y culturales.

2. En el diseño del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana no se ha considerado en todos los niveles de organización del Sistema la participación de las rondas campesinas y nativas y de los pueblos originarios que, con criterio inclusivo, deberían participar en la decisión de las estrategias de seguridad ciudadana tanto en el Consejo Nacional como en los Comités Regionales, Provinciales y Distritales de Seguridad Ciudadana. En la legislación vigente solo se considera la participación de las rondas campesinas en los comités provinciales y distritales.

SOLUCIÓN NORMATIVA PROPUESTA

A efectos de subsanar las omisiones acotadas, la presente iniciativa propone la modificación de los artículos 2, 3, 7, 14, 15 y 16 de la Ley 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, con la finalidad de establecer:

1. En el **artículo 2,** el enfoque de interculturalidad que valorice e incorpore en el concepto de Seguridad Ciudadana las diversas visiones culturales y concepciones de bienestar y desarrollo de los diversos grupos étnico culturales localizados en cada circunscripción.
2. En el **artículo 3,** se adiciona el literal h) que incluye como un objetivo más del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, el de asegurar una política de seguridad ciudadana intercultural que garantice la coordinación eficaz entre los integrantes del Sistema y las rondas campesinas y nativas y de los pueblos originarios.
3. En el **artículo 7,** se incluye como integrante del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana a un representante de la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú (CUNARCP-PERÚ) elegido en asamblea.
4. En los **artículos 14, 15 y 16** se incluye como integrantes del Comité Regional, del Comité Provincial y del Comité Distrital de Seguridad Ciudadana a un representante de la organización regional, provincial y distrital de las rondas campesinas y nativas, y de los pueblos originarios, según corresponda.

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DE LA MODIFICACIÓN DE LA LEY 27933

El presente proyecto de ley busca fortalecer la efectividad del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana con la participación y coordinación de las Rondas Campesinas en los niveles distrital, provincial, regional y nacional del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, aun cuando las Rondas Campesinas ya participan en los niveles distrital y provincial del Sistema

Las modificaciones planteadas tienen como objetivo:

a. Promover un enfoque de justicia intercultural, intergubernamental e interinstitucional para mejorar la seguridad ciudadana, e involucrar a todos los actores públicos y privados facilitando la resolución de conflictos de una manera más célere y efectiva, respetando los derechos fundamentales de los involucrados.

b. Implementar la participación de las rondas campesinas y nativas y la coordinación con ellas, donde las hubiera, para enfrentar la inseguridad ciudadana y reducir los factores de riesgo que propician comportamientos delictivos, incluyendo a sus representantes como miembros del Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y del Comité Regional de Seguridad Ciudadana.

c. Mejorar los niveles de comunicación y coordinación existentes entre las instituciones estatales y las organizaciones sociales como las Rondas Campesinas y Nativas, que tienen como objetivo garantizar la paz social dentro de sus territorios y el respeto de los derechos fundamentales.

IMPACTO DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

El presente proyecto de ley impactará de manera positiva en el ordenamiento jurídico nacional, toda vez que permite el ejercicio y goce de los siguientes derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Perú:

- A la igualdad ante la ley,[7] toda vez que se busca equiparar las condiciones que garanticen la participación de las Rondas Campesinas y Nativas de manera plena dentro de las instancias del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

- A la identidad étnica y cultural,[8] ya que la inclusión del enfoque intercultural implica el respeto y reconocimiento de la identidad étnica y cultural de las rondas campesinas y nativas.

- A la autonomía, autogobierno y jurisdicción especial,[9] por cuanto se busca la adecuada coordinación y colaboración entre las rondas campesinas y los demás integrantes del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, lo que además permitirá prevenir la criminalización en contra de dirigentes ronderos.

Además, esta iniciativa adecúa la legislación sobre Seguridad Ciudadana a lo dispuesto en el Convenio 169 de la OIT, dando cumplimiento a mandatos internacionales para el pleno respeto de los derechos de los pueblos indígenas. Entre ellos, está el reconocimiento y respeto a su identidad étnica y cultural, jurisdicción especial y, en particular, la participación de los pueblos indígenas, en este caso, de las rondas campesinas, en acciones coordinadas con el Estado, como por ejemplo:

- Asegurar que los miembros de pueblos indígenas gocen en condiciones de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población.[10] En este caso específico, dando la oportunidad a las Rondas Campesinas y Nativas a que participen en los ámbitos nacional y regional, provincial y distrital del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

---

[7] Artículo 2, inciso 2, de la Constitución Política del Perú.
[8] Artículo 2, inciso 19, de la Constitución Política del Perú.
[9] Artículo 149 de la Constitución Política del Perú.
[10] Artículo 2, numeral 2, literal a), del Convenio 169 de la OIT.

- Promover la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos, respetando su identidad social y cultural, sus costumbres y tradiciones, y sus instituciones.[11] Ello, en tanto se incorpora el **enfoque intercultural** en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Así mismo, la iniciativa legislativa se complementa con la Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas, que establece, en su artículo 4, que *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.* De ahí que negar la participación de un representante de las Rondas Campesinas y Nativas en el Consejo Nacional y en el Comité Regional de Seguridad Ciudadana, resultaría una práctica discriminatoria, que con esta iniciativa legislativa se pretende subsanar.

Finalmente, existe concordancia con la **Política Nacional para la Transversalización del Enfoque Intercultural,** aprobada por el Decreto Supremo 003-2015-MC, toda vez que ésta tiene como objetivo[12] ***"orientar, articular y establecer los mecanismos de acción del Estado para garantizar el ejercicio de los derechos de la población culturalmente diversa del país".***

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

La presente iniciativa legislativa no acarrea ningún gasto de fondos públicos. Por el contrario, se promueve la coordinación de una organización social autónoma con las entidades del Estado, a fin fortalecer la seguridad ciudadana a nivel nacional. Con ello, se cumple con lo establecido en tratados internacionales, de garantizar la participación de pueblos indígenas u originarios en las instituciones creadas por el Estado para garantizar el ejercicio de los derechos.

VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene relación directa con las siguientes políticas de Estado del Acuerdo Nacional:

i. Institucionalización del Diálogo y la Concertación
Al referirnos a la inclusión del Enfoque Intercultural al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, así como a las Rondas Campesinas y Nativas al Consejo Nacional y a los Comités regionales provinciales y distritales de Seguridad Ciudadana, se promueven el ejercicio y disfrute del derecho a la seguridad mediante la concertación y participación de los actores en el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

---

[11] Artículo 2, numeral 2, literal b), del Convenio 169 de la OIT.
[12] Artículo 2 del Decreto Supremo 003-2016-MC

ii. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana

Este es el punto con el que la presente iniciativa legislativa mantiene una mayor cercanía, ya que la **erradicación de la violencia** forma parte de los objetivos de las Rondas Campesinas desde la aplicación de la Jurisdicción Especial y, por su puesto, desde el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

En cuanto al **fortalecimiento del civismo y la seguridad ciudadana, la inclusión del enfoque intercultural busca mejorar la comunicación y coordinación de las Rondas Campesinas con los demás actores del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana,** lo que a su vez aumentará la participación de integrantes de las Rondas Campesinas y Nativas en la búsqueda de la Seguridad Ciudadana en todos los niveles.