

El debate sobre la ley de justicia comunal o indígena

The debate on the communal or indigenous justice law

 JAVIER LA ROSA CALLE*

47

Resumen

La importancia de la coordinación intercultural de la justicia radica en que reconoce la diversidad cultural y la autonomía de los pueblos indígenas para administrar justicia. A lo largo de más de treinta años, se han presentado proyectos de ley para desarrollar el artículo 149 de la Constitución, con el objetivo de establecer pautas de coordinación entre la justicia ordinaria y la jurisdicción especial de las comunidades. Estos esfuerzos incluyen la aprobación de normativas administrativas, lineamientos jurisprudenciales y la formación de estructuras orgánicas que promuevan el diálogo intercultural. La legislación vigente, las propuestas legislativas y la jurisprudencia reciente subrayan la necesidad de un marco legal que facilite la cooperación entre sistemas de justicia y garantice el acceso equitativo a la justicia para todos los ciudadanos. En este sentido, en el presente trabajo examinamos el debate desarrollado para concretar el mandato constitucional y las diversas opciones presentadas.

Palabras clave

justicia comunal, administración de justicia comunal o indígena, coordinación intercultural de la justicia.

* Abogado, magíster en Economía y Relaciones Laborales, y doctorando en Derecho. Profesor asociado del Departamento Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. ORCID: 0000-0001-7293-8792. Correo electrónico: jlarosa@puccp.pe.

Abstract

The importance of intercultural coordination in the justice system lies in its recognition of cultural diversity and the autonomy of Indigenous peoples in the administration of justice. Over more than thirty years, numerous bills have been introduced to develop Article 149 of the Constitution, seeking to establish guidelines for coordination between the ordinary justice system and the special jurisdiction of communities. These efforts include the approval of administrative regulations, jurisprudential guidelines, and the formation of organizational structures that promote intercultural dialogue. Current legislation and recent legislative proposals underscore the need for a clear legal framework that facilitates cooperation between justice systems and guarantees equitable access to justice for all citizens. In this sense, in this paper we examine the debate that took place to specify the constitutional mandate and the various options presented.

Keywords

communal justice, administration of communal or indigenous justice, intercultural coordination of justice.

Sumario

48

I. INTRODUCCIÓN. II. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA COORDINACIÓN INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA? III. ¿POR QUÉ DEBE APROBARSE UNA LEY DE DESARROLLO DEL ARTÍCULO 149 DE LA CONSTITUCIÓN? IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS. V. BASE NORMATIVA. VI. CONSIDERACIONES SOBRE LA CONSULTA PREVIA LEGISLATIVA. VII. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY 546/2021-CR. VIII. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN

El presente documento analiza los más recientes proyectos de ley presentados en el Congreso de la República para desarrollar el artículo 149 de la Constitución, referido al reconocimiento de los sistemas normativos de los pueblos indígenas u originarios, que en el Perú asumen la denominación de comunidades campesinas, nativas o rondas campesinas. En tal sentido, abordamos la última iniciativa legislativa presentada: el Proyecto de Ley N.º 546/2021-CR, denominado Ley de coordinación intercultural entre sistemas jurídicos de pueblos originarios y afroperuanos y entidades del Estado¹, que ingresó para su estudio y dictamen en la

¹ Este proyecto de ley reproduce una iniciativa legislativa del periodo legislativo 2016-2021, que fue desarchivada por el Consejo Directivo del Congreso de la República el 18 de octubre

Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuano, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, el pasado 21 de noviembre de 2021.

Sin embargo, algunas consideraciones para el análisis y debate tienen que ver, inicialmente, con el planteamiento de las siguientes preguntas: ¿por qué es importante la coordinación intercultural de la justicia?, ¿debería aprobarse una ley de desarrollo del artículo 149 de la Constitución?². A continuación, ensayaremos algunas respuestas.

II. ¿POR QUÉ ES IMPORTANTE LA COORDINACIÓN INTERCULTURAL DE LA JUSTICIA?

Corresponde una breve reflexión para entender la importancia o pertinencia de abordar un tema de esta naturaleza.

En principio, ello significa reconocer que los pueblos indígenas u originarios tienen reconocimiento en el texto constitucional y en los tratados internacionales que el país ha suscrito, incorporándose al ordenamiento vigente el derecho a la identidad cultural, el derecho a la autodeterminación y, derivado de ello, el derecho a impartir justicia entre sus integrantes en su respectivo ámbito territorial.

Puede, en este sentido, afirmarse que esta constitucionalización de la diversidad étnica y cultural ha transcurrido en diversas etapas, habiendo recibido importantes aportes teóricos, pero, sobre todo, destaca la labor del Tribunal Constitucional por adaptar el precepto constitucional a la realidad multicultural del país³.

Asimismo, ejercer la potestad de administrar justicia por parte de las autoridades comunales o ronderas es una manera de expresar la vigencia de un colectivo cultural que resulta diferente de la sociedad predominante. Adicionalmente, es una

del 2021. Nos referimos al proyecto de ley 7638/2020-CR presentado por el congresista Lenin Bazán Villanueva.

² Cabe hacer una precisión terminológica para efectos del presente informe. El artículo 149 de la Constitución, al referirse a la facultad jurisdiccional de las autoridades comunales, con el apoyo de las rondas campesinas, la denomina jurisdicción especial. Sin embargo, en la jurisprudencia desarrollada a lo largo de estos años y en las publicaciones especializadas, se utiliza indistintamente la denominación «jurisdicción comunal» o jurisdicción indígena, términos que emplearemos más adelante en este documento.

³ Resulta necesario mencionar que, en el marco de las diversas teorías jurídicas, cuando se abordan estos asuntos se les encuadra en las discusiones sobre pluralismo jurídico o normativo, no habiendo consenso sobre la denominación más adecuada. Al respecto, véase el texto de Bonilla y Ariza (2007).

forma de satisfacer una necesidad de acceso a la justicia que se efectúa desde una perspectiva distinta a la utilizada en el ámbito estatal. Cabe agregar que, históricamente, esta justicia ejercida por las comunidades y pueblos indígenas siempre ha estado presente, especialmente en los ámbitos rurales, y solo a partir del texto constitucional de 1993 se le ha reconocido como un fuero jurisdiccional propio, estableciendo la necesidad de que, vía una ley de desarrollo, se fijen las reglas de coordinación con la jurisdicción ordinaria⁴.

De este modo, a partir del mandato constitucional se establece que la interacción que podría darse entre ambas jurisdicciones, frente a situaciones específicas que afrontan personas pertenecientes a pueblos o comunidades indígenas u originarios, tendría que ser una de las vías por las cuales se encamine el diálogo intercultural en el ámbito de la administración de justicia⁵.

De allí que un Estado de derecho que reconoce la diversidad cultural deba establecer reglas o pautas para modular las formas de relacionamiento que se pueden producir entre los sistemas de justicia, fijando criterios para cooperar, para asumir determinados asuntos y, eventualmente, resolver posibles divergencias, sin que con ello se afecte la autonomía de los ordenamientos jurídicos originarios o de los pueblos indígenas.

⁴ Es pertinente mencionar como antecedente al Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre pueblos indígenas y tribales, aprobado en 1989 y ratificado por el Perú en 1993, el cual, en los artículos 8 y 9, señala:

«Artículo 8.

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio [...].

Artículo 9.

1. En la medida que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros.
2. Las autoridades y los tribunales llamados a pronunciarse sobre cuestiones penales deberán tener en cuenta las costumbres de dichos pueblos en la materia».

⁵ Además, según refiere Ramírez (2017, p. 522), puede catalogarse como espacio de *interlegalidad* en la medida que existe una administración de justicia conjunta entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción indígena.

Ahora bien, el texto constitucional establece el parámetro de la *coordinación*, por lo que resulta necesario que quede meridianamente claro que este mandato implica que entre ambos fueros jurisdiccionales —el ordinario y el especial o comunal— exista un objetivo común, que, como señala Hans J. Brandt (2017), sería «la resolución de conflictos personales, la seguridad jurídica, la protección contra la delincuencia» (p. 16). A ello podría agregarse otros objetivos, como sería el acceso a la justicia y el reconocimiento del diálogo intercultural en el ámbito de la justicia.

III. ¿POR QUÉ DEBE APROBARSE UNA LEY DE DESARROLLO DEL ARTÍCULO 149 DE LA CONSTITUCIÓN?

Han transcurrido más de treinta años de vigencia de la Constitución Política que, a través del artículo 149, reconoció la potestad de administrar justicia a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas. Varios hitos importantes han ocurrido desde esa fecha hasta la actualidad. Uno de los primeros es que la coordinación interjurisdiccional se ha venido produciendo de facto, más allá de las voluntades de los actores y de la omisión del legislador. Es decir, ante la ausencia de una regulación normativa, se pueden identificar a lo largo de estos años una serie de sucesos que dan cuenta del esfuerzo del Poder Judicial, principalmente, pero también del Ministerio Público, para promover espacios de coordinación y, sobre todo, para que estos sean institucionalizados.

De este modo, es posible identificar la aprobación de distintos elementos en este proceso de reconocimiento de la coordinación interjurisdiccional. En primer lugar, el desarrollo de instrumentos normativos de nivel administrativo; en segundo lugar, el desarrollo de lineamientos jurisprudenciales; y, en tercer lugar, la conformación de estructuras orgánicas que promovieran espacios de encuentro y diálogo intercultural en el ámbito judicial.

Respecto de la aprobación de instrumentos normativos a nivel administrativo, nos referimos principalmente al Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia, publicado en 2014 por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, el cual establece una serie de criterios y principios que deberían seguir los jueces del país cuando se relacionen con las autoridades de la jurisdicción comunal o rondera⁶.

⁶ Es el caso del Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia, aprobado mediante la Resolución Administrativa N.º 333-2013-CE-PJ del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial.

Cuando nos referimos a los lineamientos jurisprudenciales formulados desde el Poder Judicial, aludimos al pronunciamiento de la Sala Plena de la Corte Suprema que, mediante el Acuerdo Jurisprudencial N.º 01-2009, interpretó el artículo 149 de la Constitución, estableciendo que las rondas campesinas también tienen la potestad de ejercer la función jurisdiccional⁷.

Mientras que, en el caso de la conformación de instancias orgánicas, se aprecia la creación de la Oficina Nacional de Justicia de Paz (ONAJUP) en 2004 y, posteriormente, la Comisión de Justicia Intercultural en 2011⁸, siendo ambas estructuras la cara visible del Poder Judicial en el desarrollo, en los años siguientes, de diversos espacios de capacitación y de encuentro entre representantes de la jurisdicción ordinaria y de la jurisdicción comunal⁹.

Puede, entonces, afirmarse que desde hace más de una década se han promovido esfuerzos para reconocer la coordinación interjurisdiccional, con resultados diversos, ya que se ha podido desarrollar ámbitos donde ha funcionado muy bien la posibilidad de diálogo entre sistemas de justicia, beneficiando de ese modo al ciudadano; sin embargo, paralelamente, también se han producido tensiones y conflictos por la negativa de una o ambas partes a cooperar o por el desconocimiento por parte de las autoridades estatales de la jurisdicción comunal o rondera¹⁰.

Por lo que no necesariamente la aprobación de una norma de desarrollo legislativo del artículo 149 de la Constitución contribuiría a superar estas tensiones. Ello dependería del contenido normativo que contenga la iniciativa, sin que deba descartarse otras formas de consolidar la coordinación intercultural de la justicia, que, de manera parcial, se ha apreciado en los últimos años.

⁷ No queremos dejar de mencionar la jurisprudencia desarrollada por el Tribunal Constitucional respecto del reconocimiento del pluralismo jurídico o de la facultad de impartir justicia por la jurisdicción comunal-rondera, la cual, si bien no es numerosa, sí permite identificar algunos criterios y exhortaciones formuladas por el máximo tribunal. Destacamos, en este sentido, las STC 02765-2014-PA/TC, STC 0367-2016-PHC/TC y el último pronunciamiento recaído en la STC 03158-PA/TC.

⁸ En febrero de 2025, mediante la Resolución Administrativa N.º 000064-2025-CE-PJ del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, se ha desactivado la Comisión de Justicia Intercultural y sus funciones han sido asumidas por la Unidad de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia Itinerante.

⁹ En noviembre de 2024, se realizó el XII Congreso de Justicia Intercultural del Poder Judicial en la ciudad de Cusco, con la participación de las autoridades de la jurisdicción comunal.

¹⁰ Se sostiene que existen casos de autoridades comunales y ronderas denunciadas penalmente por hacer uso de la facultad jurisdiccional, como precisamos más adelante.

IV. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En el transcurso de más de treinta años de aprobado el texto constitucional, se han formulado diversas propuestas legislativas que intentaron desarrollar legislativamente el citado artículo constitucional. De este modo, solo en la década del noventa se aprecian siete proyectos de ley que siguieron el procedimiento parlamentario.

De estos proyectos, en cinco de ellos no se desprende «un desarrollo del derecho a la jurisdicción especial, sino por el contrario, buscan limitar el alcance la jurisdicción especial creando restricciones no contempladas en la Constitución» (Yrigoyen, 2001, p. 158). De allí que estos no hayan tenido mayores avances en el iter legislativo.

Posteriormente, en el año 2003 se presentó, por la bancada parlamentaria Perú Posible, el Proyecto de Ley 9160/2003-CR, el cual proponía desarrollar el artículo 149 de la Constitución Política, regulando el derecho consuetudinario y la función jurisdiccional de los pueblos originarios. Mucho después, en octubre de 2006 se presentó el Proyecto de Ley 0420/2006-CR de la bancada parlamentaria Nacionalista Unión por el Perú, que proponía desarrollar el artículo 149, regulando el derecho consuetudinario. Al poco tiempo, en mayo de 2007 ingresó el Proyecto de Ley 1265/2006-CR, también de la bancada nacionalista, en el cual se proponía una ley de coordinación de la jurisdicción especial de las rondas campesinas, comunidades campesinas y comunidades nativas con la jurisdicción ordinaria. Ninguno de estos proyectos de ley pudo ser dictaminado por alguna comisión parlamentaria.

Entre las características de estos proyectos que merecen relievase, señalamos que, salvo el último, lo que buscaban estos textos era regular el funcionamiento de la jurisdicción especial, estableciendo una serie de restricciones que incluso resultaban contrarias a la Constitución. Adicionalmente, ninguno de los proyectos había recogido las opiniones de los propios interesados —las comunidades y rondas— a través de sus organizaciones representativas, de allí que no contaran con mayor apoyo ni trascendencia en el debate legislativo.

Diferente fue el abordaje de este tema tras el retorno a la democracia en los primeros años del presente siglo. Así, durante las primeras décadas pueden identificarse dos momentos relevantes en lo que concierne al debate nacional. El primero tiene que ver con el incremento de la conflictividad social en territorio de las comunidades campesinas, inicialmente, y luego en las comunidades nativas. Mientras que el segundo momento corresponde a lo acontecido en los últimos seis años, cuando algunas de las propias organizaciones representativas de los pueblos indígenas u originarios participan en el debate acerca de una ley de coordinación.

Respecto del primer momento, se puede identificar el período 2009-2011 como un hito o punto de inflexión en el proceso de reconocimiento de la necesaria coordinación entre sistemas de justicia (Bazán, 2006), específicamente desde el lado del Poder Judicial. Se trata de un punto de modulación, considerando el sentido de los debates previos, donde estaba en cuestión si se debía o no proponer un marco legislativo de coordinación, sobre todo porque se pensaba en el riesgo que suponía un desarrollo normativo del artículo 149 que, en vez de establecer pautas de relacionamiento entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria, pretendiera subordinar una a la otra, o bien que se intentara establecer fueros absolutamente autónomos, en los que se deslindaran los marcos de actuación de los actores de ambas jurisdicciones, como si las comunidades o rondas fuesen entes autárquicos sin mayor conexión con las autoridades estatales.

En efecto, como señalamos en el punto anterior, existía el antecedente de que varios de los proyectos de ley presentados hasta ese momento habían tenido como característica su excesivo *reglamentarismo*¹¹, o fueron formulados desde perspectivas teóricas distanciadas de la realidad y sin mayor debate con los propios operadores jurisdiccionales sobre cómo debería darse la coordinación entre los sistemas de justicia existentes en el país, así como sobre los supuestos de confrontación y la forma de ser abordados. Adicionalmente, era notoria la mayor resistencia al ejercicio de la función jurisdiccional de las rondas campesinas autónomas, tal como demuestra el gran número de ronderos procesados por los delitos de usurpación de funciones o de secuestro¹².

54

Ante tal escenario, hubo quienes proponían que fuese el propio Poder Judicial quien desarrollase, a través de su jurisprudencia, las pautas y formas de relacionamiento entre los fueros jurisdiccionales. Se exponía como uno de los modelos a seguir el caso colombiano (Ariza, 2010, p. 19), donde un frondoso desarrollo jurisprudencial había establecido los mecanismos de coordinación y las vías de solución de los conflictos entre las jurisdicciones¹³.

Posteriormente, dicho debate se fue decantando. Contribuyó a ello que en el año 2009 se aprobara el Acuerdo Plenario 1-2009/CJ-116 sobre rondas campesinas y función jurisdiccional, emitido por las Salas Penales de la Corte Suprema de

¹¹ Por ejemplo, el predictamen de la Comisión de Constitución del Congreso recaído sobre los Proyectos de Ley N.º 420/2006-CR y N.º 1265/2006-CR.

¹² Para un análisis más detallado, sugerimos consultar Levaggi (2010).

¹³ Desde la conocida sentencia de la Corte Constitucional T-349 de 1996, que estableció las reglas de maximización de la autonomía de las comunidades indígenas y de minimización de las restricciones a dicha autonomía a las absolutamente indispensables para salvaguardar los intereses de superior jerarquía.

Justicia de la República, dado que, a diferencia de Colombia, no existían antecedentes similares en el país. No olvidemos que la experiencia jurisprudencial peruana en la disciplina de la interculturalidad era incipiente y que su mejor exponente, el Tribunal Constitucional, se caracterizaba por sentencias varias veces contradictorias¹⁴.

Pero incluso con este aporte jurisprudencial, la opinión general observaba con mayor interés la necesidad de insistir en un desarrollo normativo que de manera clara dirimiera las controversias interlegales que pudiesen presentarse. Por ello, en las conclusiones del Tercer Congreso Internacional de Justicia Intercultural, organizado por el Poder Judicial en noviembre de 2011 en la ciudad de Huaraz (Poder Judicial, 2012), se acordó respaldar el proyecto de ley de coordinación intercultural de la justicia que meses antes había presentado la Corte Suprema de la República al Poder Legislativo.

De esta manera, es posible resaltar, dentro de este primer momento, el PL 313/2011-PJ, presentado por el presidente de la Corte Suprema en octubre del 2011, el cual alcanzó a ser dictaminado en noviembre de 2013 por la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología, no ocurriendo lo mismo con la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, por lo que no pudo ser debatido en el Pleno del Congreso de la República.

Comentario especial merece esta iniciativa legislativa del Poder Judicial, que recogía una serie de debates internos y conclusiones de encuentros realizados en todo el país entre jueces ordinarios y autoridades de la jurisdicción comunal-rondera durante los últimos dos años previos, lo cual pudo ser sistematizado y adecuado como proyecto de ley¹⁵. Resulta interesante que se formulara una propuesta con alta legitimidad e incluso con apoyo de las propias organizaciones sociales. De allí que el dictamen aprobado en la Comisión de Pueblos recogiera buena parte del texto presentado y estableciera un contenido caracterizado por la formulación de principios y criterios orientadores para la coordinación, delegando en las cortes locales los espacios para dilucidar los posibles conflictos interjurisdiccionales y señalando que la jurisdicción comunal-rondera debía ser competente en aquellos asuntos en los que histórica y tradicionalmente siempre se había pronunciado.

En este dictamen se propuso, mediante un texto minimalista, tres objetivos: i) promover un debate nacional sobre el fuero comunal o indígena, expresado en la Constitución como jurisdicción especial, lo cual ayudaría a sensibilizar e ilustrar

¹⁴ Para un análisis más detallado, sugerimos consultar Verona (2014).

¹⁵ En un trabajo publicado en 2013 damos cuenta de esta experiencia: La Rosa y Levaggi (2013).

a los distintos operadores jurídicos sobre el contenido del pluralismo jurídico reconocido en la Constitución; ii) dotar de significado al desarrollo legislativo del artículo 149 de la Constitución a través de una norma que planteara principios y criterios interpretativos para su aplicación en la heterogénea realidad de la jurisdicción especial; y iii) enmendar una omisión legislativa que se prolongaba, en ese momento, por más de veinte años y que había generado una serie de complicaciones y afectaciones del derecho de acceso a la justicia de sectores significativos de la población que recurren a la jurisdicción comunal-rondera.

En el último periodo legislativo 2016-2021, es posible identificar dos proyectos de ley claramente diferenciados: por un lado, el PL 773/2016-CR y, por otro, el PL 7638/2020-CR, cada uno con distintos contenidos e importantes aspectos a dilucidar.

El primero de estos proyectos presentaba las siguientes características: planteaba un derrotero a seguir para promover formas de coordinación entre la jurisdicción ordinaria —desarrollada por el Poder Judicial, el Ministerio Público y la Policía Nacional— y la jurisdicción especial, constituida por las comunidades campesinas, comunidades nativas, rondas campesinas y otros pueblos indígenas, estableciendo las pautas y características que deberían orientar esta relación sobre la base, fundamentalmente, de la interculturalidad, entendida no solo como un diálogo en condiciones de igualdad, sino además como una interacción positiva orientada a transformar las relaciones entre estas jurisdicciones. Creemos que aquí radicaba el aporte más notable del texto aludido.

Asimismo, en sus disposiciones se establecía una competencia amplia para la jurisdicción especial, con algunas limitaciones razonables, las cuales se sustentaban en el principio de primacía de la realidad, es decir, aquellas materias que, por su propia naturaleza, deben ser abordadas por la jurisdicción ordinaria debido a su especialidad o complejidad.

También se señalaba que, en los casos de conflictos de competencia, debía prevalecer el diálogo de buena fe, descartándose que la jurisdicción ordinaria tuviera la última palabra. De esta manera, la propuesta legislativa resultaba coherente con la aspiración de búsqueda de consensos que tomaran en cuenta la diferencia cultural, sin imponer un criterio o punto de vista único, lo que no sería compatible con un enfoque intercultural.

En otro acápite se aseguraba la posibilidad de que cualquier persona o colectivo que se considere afectado en sus derechos fundamentales por la aplicación de la jurisdicción especial pudiera recurrir a los procesos constitucionales correspon-

dientes, con lo cual se cautelaba que nadie quedara desprotegido en sus derechos. Del mismo modo, se regulaban algunos actos de cooperación entre las jurisdicciones ordinaria y especial, de manera que se institucionalizara una amplia cooperación, incluida la participación de la Policía Nacional. Finalmente, se señalaba que todas las disposiciones debían aplicarse de conformidad con el denominado Bloque de Justicia Intercultural, conformado no solo por la Constitución Política, sino también por los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el país, como el Convenio 169 de la OIT y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer.

El segundo de los proyectos, el PL 7638/2000-CR, presentado en abril de 2021, es el que más adelante sería recogido en su totalidad en el PL 546/2021-CR, el cual se analizará más adelante.

V. BASE NORMATIVA

- La Constitución Política. Específicamente, el bloque normativo denominado *Constitución Cultural*¹⁶ que comprende el artículo 2, inciso 19 (Derecho a la identidad étnica y cultural); el artículo 17 referido a la educación intercultural bilingüe; el artículo 89 referido al reconocimiento de las comunidades campesinas y nativas; el artículo 149 referido a la jurisdicción especial, y el artículo 191 referido a la representación política de las comunidades y pueblos originarios en los consejos regionales.
- El Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales.
- La Ley 29785, Ley de del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios.
- El Decreto Supremo N.º 001-2012-MC, Reglamento de la Ley 29785.
- El Acuerdo Plenario de la Corte Suprema 1-2009/CJ-116, aprobado el 13 de noviembre de 2009.
- El Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia, aprobado mediante la Resolución Administrativa 333-2013-CE-PJ.
- La Declaración de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.

¹⁶ Así denominado por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 0042-2004-AI/TC, fundamento 1, en la cual se refiere a estas disposiciones como *parte del contenido cultural de nuestra Constitución*.

- La Declaración Americana sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

VI. CONSIDERACIONES SOBRE LA CONSULTA PREVIA LEGISLATIVA

Un aspecto previo, pero ineludible, para la iniciativa legislativa que se intenta desarrollar es que cualquier propuesta al respecto debe someterse a la consulta de los pueblos indígenas u originarios, conforme lo establecen el Convenio 169 de la OIT y la Ley 29785 (Ley de Consulta Previa).

No se trata de un asunto menor: el artículo 6, inciso 1, del Convenio 169 y el artículo 2 de la Ley 29785¹⁷ señalan que constituye un derecho de los pueblos indígenas u originarios ser consultados de forma previa respecto de las medidas legislativas que los afecten directamente. Por lo tanto, una ley que desarrolle el derecho colectivo de administrar justicia de las comunidades o pueblos indígenas se encuentra claramente dentro de uno de estos supuestos, por lo que la entidad estatal —en este caso el Congreso de la República— tendría la obligación de llevar a cabo la consulta correspondiente.

58

Adicionalmente, cabe señalar que someter a consulta previa la iniciativa legislativa dictaminada en una comisión del Congreso dotaría a la propuesta de una legitimidad mayor, en tanto permitiría recoger no solo las opiniones técnicas de los diversos sectores estatales y de los especialistas, sino también incorporar de modo directo las voces de las propias comunidades y pueblos en cuyo ámbito funciona esta jurisdicción, contribuyendo así a perfeccionar el texto consultado de la manera más cercana posible a la realidad. En este sentido, no resultaría suficiente señalar que un proyecto de ley ha surgido de «las propias bases», ya que la única forma de garantizar que efectivamente recoja las distintas posiciones de los colectivos y grupos culturales originarios es a través de un mecanismo ordenado y sistemático, como el previsto en el procedimiento de consulta previa¹⁸.

¹⁷ Ley 29785. «Artículo 2. Derecho a la Consulta. Es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos».

¹⁸ Existe un antecedente parlamentario: la Ley 29763 (Ley Forestal y de Fauna Silvestre),

VII. ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY 546/2021-CR (EN ADELANTE EL PROYECTO)

El PL 546/2021-CR es un texto de veinticuatro artículos y seis disposiciones complementarias. En principio, cabe señalar que se trata de una propuesta que parece querer abarcar todos los supuestos posibles del relacionamiento interjurisdiccional, incurriendo por ello en un excesivo reglamentarismo, con el riesgo de fracasar en este intento dada la heterogeneidad de los diversos sistemas jurídicos propios en las comunidades campesinas, rondas campesinas y pueblos indígenas. Adicionalmente, desarrolla otros contenidos que no se refieren directamente a la coordinación interjurisdiccional, como el derecho al autogobierno de los pueblos, los derechos de las personas indígenas cuando son procesadas ante la jurisdicción ordinaria, o propuestas de amnistía o archivamiento de autoridades de las comunidades o rondas por el ejercicio de la función jurisdiccional, con lo cual se desnaturaliza el objetivo de una ley que desarrolla legislativamente el artículo 149 de la Constitución. Consideramos que estos aspectos, de ser legislados, deberían desarrollarse en una norma independiente.

Respecto de las materias que tienen que ver con la finalidad propia de una norma de coordinación interjurisdiccional, cabe decir lo siguiente:

59

- **Sobre el sujeto titular de derechos.** El artículo 149 de la Constitución se refiere a las comunidades campesinas y comunidades nativas, a través de sus autoridades, como titulares del derecho a administrar justicia. Al respecto, consideramos que debería respetarse esta terminología, incorporando expresamente a las rondas campesinas, quienes, vía una interpretación sostenida de la Corte Suprema de la República y, parcialmente, del Tribunal Constitucional, ejercen válidamente la función jurisdiccional en los ámbitos territoriales donde se encuentran.
- **Respecto a los principios.** Si bien es cierto el proyecto incorpora quince principios, consideramos que la mayoría de ellos no se refieren propiamente a la coordinación interjurisdiccional; algunos resultan reiterativos y, al tener un carácter prescriptivo, desnaturalizan la finalidad orientadora que debería cumplir una norma de este tipo, dificultando su aplicación práctica por los operadores jurídicos.

Al respecto, existe un antecedente que se encuentra en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, el cual señala, en la STC recaída en el Exp. 03158-2018-PA/TC, criterios o principios de diálogo intercultural:

- 1) Principio de Indemnidad: mediante el cual se establece que en el ejercicio de la función jurisdiccional existen mínimos indisponibles, como sería la disposición de vida humana o su cuerpo; la violencia física o coacción para lograr algún fin del proceso; el mero daño sin propósito.
- 2) Principio de Justificación: mediante el cual se requiere de un razonamiento que justifique la decisión jurisdiccional adoptada.
- 3) Principio de Reconocimiento: que implica que, en el tratamiento de una controversia, las partes sean tratadas de manera digna, debiendo las instancias resolutoras respetar las cosmovisiones o culturas diferentes. Asumiendo que dada la complejidad del relacionamiento entre las jurisdicciones, debe salvaguardarse situaciones específicas donde haya personas en situación de vulnerabilidad como mujeres, niños y ancianos.
- 4) Principio de Rehabilitación: en el sentido de reconocer que existen diversas formas de compensación y reparación que no tendrían a priori ser minusvaloradas. (f. j. 35)

Adicionalmente a estos principios establecidos jurisprudencialmente, y que son más propios de la forma en que la jurisdicción ordinaria valora a la jurisdicción especial, podría incorporarse un conjunto de principios más directamente vinculados a la coordinación interjurisdiccional, los que resultarían más pertinentes, como los principios de interculturalidad, de igualdad de género y protección a la niñez, de cooperación entre las jurisdicciones y de complementariedad en las resoluciones o decisiones adoptadas en la resolución de los casos.

- *Principio de interculturalidad.* Que asume que la relación entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial significa la creación de puentes de comunicación, comprensión y diálogo en condiciones de igualdad.
- *Principio de género y protección de la niñez.* Que asume que, en el marco de la coordinación interjurisdiccional, se tendrá especial atención en el respeto a los derechos de las mujeres y en la protección a los menores de edad.
- *Principio de cooperación entre las jurisdicciones.* Que asume que existen diversas formas de ejercicio de la jurisdicción especial, lo cual se evidencia en la justicia comunal, la justicia rondera y en la justicia de los pueblos indígenas u originarios.

- *Principio de complementariedad.* Que asume que las decisiones de un órgano de la jurisdicción especial o de un órgano de la jurisdicción ordinaria son respetadas y ejecutadas por las autoridades de la otra jurisdicción.
- *Principio de respeto a los derechos fundamentales.* Que asume que la relación entre ambas jurisdicciones debe, en todo momento, respetar los derechos fundamentales de las personas.
 - **Respecto a la competencia.** En coherencia con lo señalado en el artículo 149, la jurisdicción comunal-rondera debería ser competente respecto de los hechos o conflictos surgidos en su ámbito territorial, sin distinguir si la persona involucrada forma parte o no de la comunidad campesina, nativa o de la ronda campesina. En cuanto a los asuntos sobre los que podría intervenir (competencia material), somos de la opinión de que debe permitirse que esta jurisdicción especial actúe en todos los casos en los que histórica y tradicionalmente se ha venido pronunciando, es decir, en aquellos en los que, como sostiene Brandt (2017, p. 233), existan las aptitudes jurisdiccionales para resolver determinada controversia.
 - **Conflictos de competencia.** Somos de la opinión de que el proyecto de ley analizado propone una redacción que puede resultar confusa y de poca viabilidad. En este sentido, creemos que los casos en que se produzcan conflictos entre ambas jurisdicciones tendrían que ser abordados de manera local, en cada distrito judicial, vía un diálogo entre los representantes de ambas jurisdicciones.
 - **Coordinación con la justicia de paz.** El proyecto de ley omite toda mención al mandato establecido en el artículo 149 de la Constitución, en el sentido de que la jurisdicción especial debe coordinar con los jueces de paz, en tanto ambas instancias forman parte del sistema de justicia local. En este sentido, corresponde corregir dicha omisión.
 - **Afectación de derechos fundamentales.** Resulta necesario establecer en el articulado de una ley de coordinación la posibilidad de que el ciudadano que considere vulnerados o amenazados sus derechos fundamentales por la actuación de la jurisdicción comunal-rondera pueda recurrir a los procesos constitucionales que estime pertinentes.

VIII. CONCLUSIONES

Consideramos que este último proyecto de ley, el cual aún puede ser dictaminado y aprobado por corresponder al vigente período parlamentario, debe ajustarse

a lo establecido en el marco normativo vigente, sujetándose al mandato legislativo señalado en el artículo 149 de la Constitución. Asimismo, a través de las instancias correspondientes, de ser dictaminado, tendría que someterse al procedimiento de consulta previa, por tratarse de una medida legislativa que afecta los derechos colectivos de los pueblos indígenas, conforme lo regulado en el Convenio 169 de la OIT y en la Ley 29782.

Recomendamos, en tal sentido, llevar a cabo un proceso de diálogo con las organizaciones representativas de las comunidades y pueblos indígenas existentes en varias regiones, especialmente en aquellas donde existe una población que se autoidentifica mayoritariamente como perteneciente a un pueblo indígena u originario.

Además, consideramos que el desarrollo de una ley de coordinación no tiene por qué ser reglamentarista, siendo lo deseable que fije los criterios y principios de la coordinación. De este modo, en los distintos lugares del país donde funciona la jurisdicción comunal, rondera o de los pueblos indígenas, se podrían adaptar a estos lineamientos establecidos legislativamente y no quedarían desconectados de la variopinta realidad.

62

Finalmente, respecto de los posibles conflictos de competencia que puedan producirse entre la jurisdicción ordinaria y las distintas jurisdicciones comunales, ronderas o de los pueblos indígenas, recomendamos que se legisle un mecanismo de diálogo en cada región o distrito judicial, que permita dilucidar los cruces que puedan producirse y los resuelva de modo intercultural.

IX. BIBLIOGRAFÍA

- Ariza, R. (2010). *Coordinación entre sistemas jurídicos y administración de justicia indígena en Colombia*. Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Bazán, J. F. (2006). *Rondas campesinas: la otra justicia*. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). <https://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/2678/rondascampesinas.pdf>
- Bonilla, D. y Ariza, L. (2007). *Pluralismo jurídico*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Javeriana.
- Brandt, H. J. (2017). La justicia comunitaria y la lucha por una ley de coordinación de la justicia. *Derecho PUCP*, (78).
- La Rosa, J. y Levaggi, R. (2013). Hacia una ley de coordinación para la justicia:

debates en torno a una propuesta de desarrollo del artículo 149 de la Constitución. En *Serie Justicia Comunitaria en los Andes* (vol. 5). Instituto de Defensa Legal.

Levaggi, R. (2010). Situación de los casos de miembros de Comunidades Campesinas, Nativas y Rondas Campesinas denunciados ante Ministerio Público por ejercicio de su función jurisdiccional. En J. La Rosa y J. C. Ruiz (Eds.), *La facultad jurisdiccional de las rondas campesinas* (p. 23). Instituto de Defensa Legal. <https://cejamericas.org/wp-content/uploads/2020/09/29facultadjurisdiccionalrondas.pdf>

Poder Judicial y Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (2013). *Protocolo de coordinación entre sistemas de justicia*. Programa Eurosocial.

Ramírez, S. (2017). El pluralismo jurídico en el siglo XXI: ¿nuevas formas de Estado? En M. Ledezma (Coord.), *Justicia Intercultural. Análisis y pensamiento plural en América y Europa*. Centro de Estudios Constitucionales del Tribunal Constitucional del Perú.

Verona, A. (2014). Los enfoques ético-políticos del Tribunal Constitucional peruano respecto de la diversidad cultural (1996-2012). *Boletín del Instituto Riva-Agüero*, 37.

Yrigoyen, R. (2001). Retos para construir una juridicidad pluricultural (Balance de los proyectos de ley sobre el artículo 149 de la Constitución). *Boletín del Instituto Riva Agüero*, 28.

Recibido: 12-04-2025

Aprobado: 27-06-2025