

Fetichismo legal e ignorancia de la realidad sociolegal en el Perú

Legal Fetishism and Ignorance of Sociolegal Reality in Peru

Por Armando Guevara Gil* y Bárbara Ramos Arce**

Fecha de recepción: 10/04/2019

Fecha de aceptación: 14/06/2019

Resumen: A partir del análisis de diversos proyectos de ley destinados a modificar el artículo 149 de la Constitución peruana de 1993 sobre la coordinación entre el sistema de justicia estatal y la jurisdicción especial reconocida a las comunidades indígenas y campesinas del país, este artículo intenta demostrar que el legislador peruano aún parte de una fuerte concepción formalista de la realidad. Aunque la Constitución reconoce la vitalidad de los sistemas de justicia comunitarios, en la práctica existen varios conflictos originados en su coexistencia con la jurisdicción estatal. Los intentos del gobierno por gestionar la diversidad étnica y cultural peruana se pueden catalogar como manifestaciones de "fetichismo legal", el cual define al derecho como una institución mágica, separada, independiente, apartada de los fenómenos sociales y que, en la práctica, produce reformas legislativas redundantes y confusas que carecen de sustento empírico. Esto se puede evidenciar a lo largo del análisis de los proyectos de ley mencionados en el presente artículo. Estas microrreformas innecesarias demuestran que el legislador peruano aún se encuentra atascado en el nominalismo normativo y en un grave desconocimiento de los objetos de regulación de sus propias normas: en este caso, la complejidad legal de la jurisdicción concedida a las comunidades indígenas y campesinas.

* Investigador Asociado del Instituto del Perú, Universidad San Martín de Porres, guevaragilarmando@gmail.com.

** Bachiller en Derecho por la Pontificia Universidad Católica del Perú, Barbara.ramos@pucp.pe

Palabras clave: Perú - Fetichismo legal - Comunidades campesinas - Derechos de los pueblos indígenas

Abstract: Based on the analysis of various bills aimed at modifying article 149 of the 1993 Peruvian Constitution on coordination between the justice system state and the special jurisdiction recognized to the indigenous and rural communities of the country, this article attempts to demonstrate that Peruvian legislation is a tributary of a strong formalistic conception of reality. Although the Constitution recognizes the dynamism of community-based justice systems, in practice there are several conflicts caused by its coexistence with the state justice system. The attempts of the government to manage the ethnic and cultural Peruvian diversity can be labeled as manifestations of "legal fetishism", which defines Law as a magical, separate and independent institution, detached from social phenomena, producing redundant and confusing legislative reforms that lack empirical support. This can be seen in the bills analyzed in this article. These unnecessary micro-reforms prove that the Peruvian legislators are still trapped in normative nominalism and suffer from a serious unawareness of the objects they pretend to regulate: in this case, the legal complexity of the jurisdiction granted to the indigenous and peasant communities.

Keywords: Peru - Legal fetishism - Peasant communities - Indigenous rights

I. Introducción

En este artículo presentamos evidencias y reflexiones sobre dos viejas y marcadas tendencias que caracterizan al Derecho peruano. La primera es la desaprensiva forma de legislar que se nutre de prejuicios e intuiciones antes que de rigurosos análisis de las relaciones sociales que se pretenden regular. La segunda es la concepción formalista, expresada en un macrolegalismo exacerbado que crea costras normativas autorreferentes que al final alejan aún más al Estado del cuerpo social.

Para graficar que en el Perú se legisla sin mayor conocimiento de causa, examinamos varios proyectos de ley destinados a modificar el artículo 149 de la

Constitución de 1993, que versa sobre la coordinación entre el sistema de justicia estatal y la jurisdicción especial reconocida a las comunidades indígenas y campesinas del país. Para ilustrar el apego al legalismo presentamos ejemplos provenientes de la historia de la legislación colonial y republicana.

Ambas características, incomprensión de la realidad que se legisla y formalismo, contribuyen a la consolidación del fetichismo de la ley escrita, un fenómeno que François Gény denunciara hace más de un siglo como un vicio que estrangula al Derecho y al razonamiento jurídico, tanto en el Perú como en otros lares.

A continuación, en la primera parte presentamos un panorama de la compleja realidad étnica y cultural que el Estado peruano enfrenta y de sus esfuerzos para gestionarla. Si bien el reto de la diferencia cultural es significativo, sobre todo en el ámbito jurisdiccional, el frondoso marco normativo vigente debería ser suficiente para articular la justicia estatal u ordinaria con la especial (i.e., indígena, campesina) si es que se apelara a la interpretación e integración jurídicas. Pero, como describimos en la segunda parte, las elites legales y políticas han optado por ensayar microrreformas normativas innecesarias y llegar al prurito nominalista carente de sustento empírico para expandir el reconocimiento de los sujetos colectivos diferenciados que tienen facultades jurisdiccionales. En la tercera, incluimos referencias tanto empíricas como teóricas sobre el fetichismo legal, un concepto que a nuestro entender caracteriza adecuadamente la obsesión legalista que aqueja al legislador peruano, aunque también presentamos un punto de vista que le asigna un papel social positivo. Concluimos con una discusión sobre el Derecho, la complejidad social y el fetichismo legal.

II. Los intentos de gestión de la diferencia etnocultural

Existen alrededor de 5000 culturas indígenas en el mundo, practicadas por unos 370 millones de personas (UNESCO: 2010). De esta cifra, 522 pueblos indígenas radican en América Latina, entre la Patagonia, Argentina, y Oasisamérica, México (UNICEF 2009: 13)¹ El Perú es uno de los países con mayor cantidad de pueblos

¹ Ver UNICEF y FUNPROEIB Andes (2009).

indígenas junto con Brasil, México y Colombia (CEPAL 2014:103). Así, al año 2013 el Viceministerio de Interculturalidad registró 52 pueblos originarios, 4 en la región andina y 48 en la Amazonía (MINCU 2014:12), mientras el 2014 la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) elevó el número a 85, lo que ciertamente no coincide con el estimado oficial (MINCU 2014: 392) pero grafica la notable diversidad cultural que tenemos.² Aunque se dice que la globalización tiende a homogenizar a los grupos sociales y etnoculturales, esto no ocurre siempre porque “mientras se intensifican los lazos globales, se fortalecen también las identidades y las lealtades locales, especialmente aquellas conformadas alrededor de la lengua, la religión, las tradiciones, en otras palabras, alrededor de la cultura y la historia” (Degregori 2000: 14).

Si bien referirnos al término "cultura" podría llevarnos a un debate inacabable³, podemos afirmar que existen múltiples formas de significar el mundo que conducen a prácticas culturales diferenciadas. Esta diferencia no es radical ni inconmensurable, como algunas posturas relativistas o posmodernas radicales postulan. Más bien está sujeta a un permanente proceso de recreación y negociación entre las formas de significación y las prácticas culturales alternativas que entran en contacto. Esos diálogos y fricciones conducen a la permeabilidad de las identidades y experiencias culturales locales, lo que genera acelerados procesos de mestizaje, hibridación e interculturalidad, tanto impositivos como voluntarios. Cuando ocurre lo contrario, el endurecimiento de las fronteras étnicas y culturales de los grupos sociales que comparten el mismo territorio conduce al conflicto político y sociocultural.

Al apreciar estos procesos, una vertiente de la antropología legal peruana enfatiza el carácter intercultural e interlegal de esos encuentros y desencuentros político-culturales⁴. Otra, que prevalece en el discurso público y académico peruano, pero carece de sustento empírico, pone el acento en la diferencia y el enclaustramiento

² Ver Ministerio de Cultura (2014), <http://www.mapasonoro.cultura.pe/> [Consulta: 4-07-2019].

³ "El significado de la palabra cultura puede ser tan amplio o tan estrecho que cuesta creer en su utilidad". (Eagleton, 2001:55)

⁴ Ver, por ejemplo: Guevara Gil (2009, 2013), Urteaga Crovetto (2013), Tubino (2002, 2015) y Fuller (2002).

cultural para resaltar la consistencia, ancestralidad e inmutabilidad de los sistemas sociolegales indígenas y campesinos⁵. Como sostiene la antropóloga Deborah Poole:

La perspectiva de que el pluralismo necesariamente invoca la existencia de culturas y racionalidades separadas y distintas sirve como sustento a casi todo el trabajo sobre pluralismo legal en el Perú (Ambia 1989, Ardito 1997, Brandt 1987, Yrigoyen 2000a, Yrigoyen et al. 1994, Peña Jumpa 1998, Tamayo Flores 1992). En la medida en que esta visión de las diferencias culturales se apoya en la idea de que la ley (o el derecho) constituye un orden cultural exclusivo, se va cerrando la posibilidad de imaginar un pluralismo jurídico que quepa dentro de la constitución y, por lo tanto, la nación. (2012:222)

Más allá del debate académico, el Estado republicano se encuentra ante el enorme desafío de gestionar la diferencia cultural y etnopolítica que caracteriza a la sociedad peruana. Si bien históricamente optó por políticas homogenizadoras de los heterogéneos paisajes humanos que trataba de gobernar, a finales del siglo XX inició un proceso de reconocimiento constitucional sistemático y expansivo que se nutre, sobre todo, de la segunda vertiente de la antropología legal peruana (Guevara Gil 2009: 110).⁶

Este cambio, similar al ocurrido en los Estados-nación latinoamericanos y en el sistema interamericano de protección de los derechos humanos⁷, supone el reconocimiento de los pueblos indígenas y de las sociedades campesinas como colectivos diferenciados de la sociedad mayoritaria. Por eso el régimen legal y el discurso oficial peruano consagran y celebran la diversidad étnica y cultural del país. Por ejemplo, la constitución de 1993 establece que “el Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación” (2.19); “fomenta la educación bilingüe e intercultural [y] preserva las diversas manifestaciones culturales y lingüísticas del

⁵ Ver, por ejemplo, Peña Jumpa (2016) e Yrigoyen (2011).

⁶ Ver, también, Yrigoyen (2010).

⁷ Yrigoyen (2000).

país” (17), y “respetar la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas” (89).⁸

A este reconocimiento celebratorio contribuyeron la emergencia del movimiento indígena en la escena nacional, la evolución del Derecho Internacional de los Pueblos Indígenas, la influencia del constitucionalismo latinoamericano de fines del siglo XX y el debate político-académico sobre la diversidad intrínseca de nuestra formación social. El resultado fue la incorporación de derechos fundamentales, individuales y colectivos, basados en la diferencia étnica y cultural, en la constitución de 1993 y las leyes posteriores.

El reconocimiento normativo y jurisprudencial de los derechos de los pueblos indígenas se sanciona en varias fuentes del Derecho Internacional de los Pueblos Indígenas: el Convenio 169 de la OIT (1989), la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO (2005), la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007), la reciente Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la OEA (2016), las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), los informes de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos e inclusive las normas de derecho internacional consuetudinario que reconocen los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras tradicionales.⁹

Esta esfera del Derecho Internacional se halla enlazada con el bloque de constitucionalidad presidido por la carta de 1993.¹⁰ Además de consagrar los derechos

⁸ El siguiente recuento normativo es tomado de Guevara Gil y Cabanillas (2018).

⁹ Ver estados de la cuestión sobre la evolución constitucional latinoamericana en materia de pueblos indígenas en Cujabante (2014) e Yrigoyen (2010, 2011), entre otros. Los derechos indígenas se reconocen de manera progresiva y expansiva. Por ejemplo, en el espacio interamericano, tanto la CIDH como la Comisión IDH han interpretado que la protección del derecho al territorio indígena o a la propiedad comunal está implícita en el artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo XXIII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Aunque estos dispositivos no se refieran al territorio o a los recursos naturales de los pueblos indígenas, esta interpretación se nutre del principio *pro homine* porque el territorio es vital para los pueblos indígenas. Ver: Schettini (2012), Gómez (2014) y Khatri (2013).

¹⁰ Los tratados internacionales y jurisprudencia de la Corte IDH integran el bloque de constitucionalidad conforme lo ha señalado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias: N° 0217-2002-HC/TC (f.2); N° 0026-2004-AI/TC (f.13); N° 2798-04-HC/TC, (f.7-9 y siguientes); N° 1417-2005-AA/TC (f.9-10); N°

indicados, el artículo 88 de la constitución reconoce el derecho de propiedad comunal sobre la tierra; el 89 la existencia legal y personería jurídica de las Comunidades Campesinas y Nativas, así como su “autonomía en su organización, en el trabajo comunal y el uso y la libre disposición de sus tierras”; el 149 la función jurisdiccional que estas comunidades ejercen dentro de su ámbito territorial, incluidas las rondas campesinas según interpretación jurisprudencial; y el artículo 191 establece cuotas de representación de las comunidades campesinas, nativas y “pueblos originarios” en los gobiernos regionales y locales.

Algunas de estas fórmulas constitucionales han sido detalladas en leyes especiales, aunque no están a la par de los avances internacionales en el plano normativo y jurisprudencial. Solo a modo de ejemplo tenemos la Ley de Consulta Previa (2011), promulgada después de quince años de la vigencia interna del Convenio 169 de la OIT y luego de grandes tensiones entre el Estado, las empresas extractivas, los megaproyectos de desarrollo y los pueblos indígenas; la ley N° 29735 que regula el uso, preservación, fomento y difusión de las lenguas originarias en el Perú (2011); la Ley Forestal y de Fauna Silvestre No. 29763 (2011); la ley No. 27811 que establece el régimen de protección de los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas vinculados a los recursos biológicos (2002); la Ley No. 27908 sobre las Rondas Campesinas (2002); y la ley No. 28736 para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial (2006). Estas se complementan con leyes promulgadas hace décadas, como la Ley General de Comunidades Campesinas No. 24656 (1987), el Decreto Ley No. 22175, ley de

5854-2005-PA/TC (f.22-33,45); N° 8123-2005-PHC/TC (f.22); N° 8453-2005- PHC/TC (f.22-23,39-40); N° 2730-2006-PA/TC (f.9-15); N° 00007-2007-PI/TC, (f.12-21,25,36); y N° 03938-2007-PA/TC (f.14, 20 y siguientes); N° 03343-2007-PA/TC (f31) (recopilación tomada de Verona 2014). Asimismo, de acuerdo al artículo V del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, son fuente de interpretación de los derechos fundamentales “las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte”. Por último, de acuerdo a la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución de 1993, “Las normas relativas a los derechos y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretan de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por el Perú.”

comunidades nativas y de desarrollo agrario de la selva y de ceja de selva (1978), y la Ley No. 27908 sobre las Rondas Campesinas (2002).

También es importante resaltar las políticas jurisdiccionales pro-derechos indígenas del Poder Judicial. A través de la Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena (ONAJUP) ha preparado, por ejemplo, el protocolo de coordinación interforal y el de tratamiento judicial diferenciado para indígenas en el marco de su proyecto de justicia intercultural. Con el primero pretende generar mecanismos de cooperación entre la justicia ordinaria y la especial (a cargo de comunidades campesinas y nativas, y rondas campesinas), y con el segundo ofrecer lineamientos interculturales a los jueces para que los apliquen al procesar a comuneros, ronderos e indígenas¹¹. Destacan también el Acuerdo Plenario 001-2009/CJ-116 de la Corte Suprema, las ejecutorias supremas y las sentencias del Tribunal Constitucional que reconocen facultades jurisdiccionales a las autoridades de la justicia especial, incluyendo a las Rondas Campesinas¹².

Estos avances normativos y jurisdiccionales le han valido al Perú el reconocimiento de la comunidad internacional. Nada menos que la ONU elogió su defensa de los pueblos indígenas al ser el primer país en promulgar una ley de consulta previa para reglamentar la aplicación de las disposiciones emanadas del convenio 169 de la OIT. Inclusive antes, la delegación peruana ante las Naciones Unidas asumió un papel protagónico para negociar y aprobar el texto final de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007).¹³

¹¹ Véase, el Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia y el Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales que Involucren a Comuneros y Ronderos, en Poder Judicial del Perú (2014).

¹² Autores como Ruiz Molleda (2010:117-119) y Verona (2014:262-2) han sistematizado las sentencias que reconocen las funciones jurisdiccionales de las rondas campesinas en el Perú, tanto de la Corte de Suprema de Justicia como del Tribunal Constitucional, respectivamente. Ver, en general, La Rosa y Ruiz Molleda (2010).

¹³ Véase, por ejemplo, la portada del Diario Oficial El Peruano de fecha 18 de mayo de 2012. El titular señala: "ONU reconoce a Perú defensa de pueblos indígenas y resalta que es el primer país en reglamentar la ley de consulta previa". También se destaca el rol protagónico de la delegación peruana para lograr la aprobación de la DNUDPI (ver página 6 de la misma fuente).

En el ámbito jurisdiccional, la propuesta constitucional que porta el artículo 149 es novedosa pues reconoce la vitalidad de los sistemas de justicia comunitarios, indígenas y campesinos, que se confrontan y dialogan con el Derecho moderno. Es menester señalar que estas jurisdicciones alternativas fueron reconocidas desde el Derecho Colonial, con la famosa dicotomía entre la República de Españoles y la República de Indios (Levaggi 2001:419-428), pero siempre bajo la típica cláusula de la repugnancia de los ordenamientos coloniales. Es decir, la autonomía indígena fue reconocida mientras acatará los preceptos de la religión católica y los intereses de la corona. El actual artículo constitucional también coloca límites, esta vez invocando el discurso de los derechos humanos. Por eso exige que la jurisdicción especial ejercida por las autoridades de las comunidades campesinas y nativas respete los derechos fundamentales de las personas que juzga. Como señala Yrigoyen, se trata de una norma estándar en el constitucionalismo latinoamericano (2004:173).¹⁴

El problema, una vez operado el reconocimiento de la pluralidad jurisdiccional, es el de la articulación de los fueros reconocidos, a saber, entre la justicia ordinaria (estatal) y la especial, que comprende a los fueros comunales mencionados y, por interpretación jurisprudencial, a las Rondas Campesinas.

Según el diseño constitucional, se supone que una ley de coordinación de la justicia especial “con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial” debería sentar las bases para que operen armónicamente. El problema es que 26 años después de la promulgación de la constitución de 1993 el Legislativo no ha cumplido con su deber. Los 29 proyectos de ley presentados entre 1997 y 2017 para regular la coordinación interforal son un testimonio de su fracaso (ver Cuadro No. 1). En lugar de superarlo redactando una ley de desarrollo constitucional que integre los avances jurisprudenciales del Tribunal Constitucional y la Corte Suprema, opta por un camino tan grandilocuente como manido e improductivo: la reforma del texto

¹⁴ “En las democracias pluriculturales modernas, es este principio de la repugnancia el que determina que una práctica cultural sea o no aceptable dentro del sistema jurídico (y por tanto moral) de la sociedad dominante” (Poole 2012: 221; ver 222).

constitucional o la preparación de proyectos de ley que ignoran la realidad sociolegal que procuran regular. Y eso no es más que una expresión del fetichismo legal.

III. Microrreformas innecesarias

Por supuesto que lo ideal sería que los operadores del Derecho recurran a otros métodos de interpretación e integración de las normas, declaraciones, recomendaciones (i.e., *soft law*) y jurisprudencia, tanto nacional como internacional, para armar el rompecabezas de la articulación entre la justicia ordinaria y la especial. Si así lo hicieran, ni siquiera sería necesaria una ley de coordinación interforal. Pero el legislador insiste en su ruta legalista, lo que se gráfica, primero, en el nominalismo normativo que caracteriza a sus proyectos de reforma constitucional y, segundo, en su desconocimiento de los objetos de regulación.

1. Nominalismo normativo: el Proyecto de Ley 797/2016-CR

La insistencia en legislar de manera particularista se puede apreciar en los tres proyectos de ley presentados entre 2016 y 2017 que citamos en esta parte. El primero fue presentado por el Grupo Parlamentario “Alianza para el Progreso” (APP) el 21 de diciembre de 2016¹⁵. Tan solo plantea incorporar la mención de “Las Rondas Campesinas” en el artículo 149 de la constitución.

Texto vigente	Modificación propuesta
---------------	------------------------

¹⁵ Ver:

http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0079720161216.pdf [Consulta: 28-06-2018]

<p>Artículo 149°. Ejercicio de la función jurisdiccional por las comunidades campesinas y nativas. Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.</p>	<p>Artículo 149°. <i>Las Rondas Campesinas, las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial. [itálicas añadidas]</i></p>
--	--

Posteriormente, otros dos grupos presentaron iniciativas similares. Uno fue el Proyecto de Ley N° 885/2016-CR del Grupo Parlamentario "Fuerza Popular" del 17 de enero de 2017¹⁶. El otro fue el Proyecto de Ley N° 2473/2017-CR del Grupo Parlamentario "Acción Popular" del 26 de febrero de 2018¹⁷

**Proyecto de Ley
N° 885/2016-CR**

Artículo 149°.- Ejercicio de la función jurisdiccional por las comunidades campesinas y nativas. Las autoridades de las Comunidades Campesinas, Comunidades Nativas y Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial. [itálicas añadidas]

¹⁶

Ver: http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0088520170117.pdf [Consulta: 28-06-2018]

¹⁷

Ver: http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0247320180301..pdf [Consulta: 28-06-2018]

Proyecto de Ley
N°2473/2017-CR

Artículo 149°.- Las autoridades de las Comunidades y Rondas Campesinas, así como de las Comunidades Nativas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La Ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial. [itálicas añadidas]

Se puede observar que todos los proyectos incurren en un nominalismo inconducente para solucionar la omisión de no haber incluido a las Rondas Campesinas autónomas en el texto constitucional. Como todos proponen reformar el mismo artículo 149 de manera similar, en esta parte solo comentaremos el primero de ellos. Más allá de la buena voluntad de los legisladores, ¿es necesario incluir el reconocimiento expreso de la potestad jurisdiccional de las Rondas Campesinas en la ley de leyes?

Para comprender la insistencia en que el reconocimiento constitucional de la facultad jurisdiccional incluya taxativamente a las Rondas Campesinas es necesario recordar que el Estado las desconoció por largo tiempo. Así, el constituyente de 1979 las ignoró pese a que las primeras rondas se empezaron a organizar a mediados de los años 1970, "por la necesidad de los campesinos de protegerse de los robos en las zonas rurales -el Estado no era capaz de hacerlo- [y] se convirtieron rápidamente en un espacio de administración de justicia y de gestión política" (Picolli 2008: 28)". Es más, ante un Estado incapaz de cubrir las demandas de seguridad, justicia y gestión local, se expandieron por todo lo ancho y largo del país. Por eso mismo, a lo largo de los años, adquirieron diferentes fisonomías: "la ronda campesina independiente, con presencia en Cajamarca, Amazonas y San Martín, principalmente; la ronda campesina integrante de comunidades campesinas, mayoritaria en Áncash, La Libertad, Lambayeque, provincias altas de Cusco y Puno; y los Comités de Autodefensa, cuyos miembros se autodenominan "ronderos" en Ayacucho, Junín, Apurímac y Huánuco" (Defensoría del Pueblo 2002: 14).

Las rondas, como señala Yrigoyen, responden a diversos escenarios rurales y por eso su organización y objetivos difieren. Ensayando una clasificación funcional, propone tres:

1) En estancias o caseríos donde no hay comunidades campesinas así reconocidas, las RC constituyen la autoridad comunal para el gobierno local, la administración de justicia, el desarrollo local, la representación y la interlocución con el Estado (funciones que cumplen las comunidades campesinas)

2) donde hay comunidades campesinas (CC) o nativas (CN), las RC son el órgano de seguridad y justicia de las mismas (existiendo comunidades CC y CN que no tienen rondas), y

3) En el nivel zonal, distrital o provincial, las RC son instancias u organizaciones supra-comunales para atender problemas de justicia y organización (2002: 34).

La consecuencia de asumir un papel cada vez más activo y excluyente en las tareas de seguridad, justicia y gestión local fue la colisión con los agentes estatales locales. Por ejemplo, el desencuentro con jueces, fiscales y policías se produjo porque, bajo una mirada legalista y reduccionista, estas autoridades se negaron a reconocer la capacidad jurisdiccional de organizaciones funcional y sociológicamente similares a las comunidades campesinas o nativas. Por eso los dirigentes de las Rondas Campesinas fueron perseguidos penalmente durante décadas. Por ejemplo, en su estudio sobre la criminalización de la justicia rondera, Renato Levaggi encontró que entre los años 1994 y 2006 se habían planteado 784 denuncias contra miembros de las rondas y comunidades. Los delitos imputados fueron, entre otros, los de coacción (38.65%), secuestro (32.27%) y usurpación de funciones (2.68%), ejecución extrajudicial (1,02%), daños (1,40%) y homicidio (1,02%) (Levaggi 2010: 13).

La reacción estatal para solucionar este conflicto interforal con las autoridades de rondas y comunidades demoró años. Si bien se produjo una interesante jurisprudencia de reconocimiento de sus facultades jurisdiccionales, recién el 2009 la Corte Suprema

se pronunció a favor de las Rondas Campesinas autónomas mediante el Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116.¹⁸

En este Acuerdo,¹⁹ se sostuvo que "el artículo 149° de la Constitución exige una lectura integradora y en armonía con los principios de unidad de la Constitución, concordancia práctica y corrección funcional, a fin de establecer con toda justicia si las Rondas Campesinas y Comunales son o no sujetos colectivos titulares del derecho de ejercicio de funciones jurisdiccionales en su ámbito territorial". Bajo este razonamiento, el pleno jurisdiccional estableció, entre otros puntos, que:

1) La Justicia Comunal se fundamenta en el derecho a la identidad cultural reconocido en el artículo 2 inciso 19 de la Constitución.

2) El reconocimiento del derecho a la jurisdicción comunal especial contenido en el artículo 149 es un desarrollo del principio de pluralidad étnica y cultural.

3) Es necesario interpretar el derecho a la identidad cultural "desde" el Convenio 169 de la OIT y de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas por el rango superior que ocupan en el bloque de constitucionalidad.

4) El sistema legal peruano procesa la pluralidad jurídica, en particular la de raigambre cultural, y coloca como límite a los diferendos jurisdiccionales el respeto a los derechos humanos.

5) En las denuncias contra los dirigentes ronderos deben evaluarse la atipicidad de la conducta, la causa de justificación y los factores culturales que pueden modificar la pena.²⁰

Es necesario observar que el Acuerdo Plenario mencionado no tiene el carácter de derecho positivo que otros operadores del sistema de justicia ordinaria exigen para

¹⁸ Como señala Juan Carlos Ruiz Molleda, las Rondas Campesinas formadas al interior de las Comunidades Campesinas y Nativas actúan bajo la cobertura del artículo 149 de la Constitución (2010:73-106).

¹⁹ Véase el texto completo en: http://www.derecho.usmp.edu.pe/cedp/jurisprudencia/Acuerdo%20Plenario%20N1_2009.pdf [Consulta: 28-06-2018]

²⁰ Ver: (Ruiz Molleda 2010: 78 et seq.)

considerarlo norma jurídica. Por eso, si bien el Acuerdo es una regla vinculante para los jueces, que solo podrían apartarse de ella con una debida motivación, la queja de los dirigentes ronderos es que policías y fiscales, en particular, no se ciñen al reconocimiento judicial y continúan persiguiéndolos por el ejercicio legítimo de sus facultades jurisdiccionales.

Por eso se entiende que los legisladores introduzcan proyectos de ley taxativos. La demanda social por un reconocimiento expreso existe y hasta se justifica bajo una concepción formalista, apegada a la literalidad, del Derecho. Es más, es posible que la modificación propuesta por el proyecto de ley No. 797/2016-CR tenga un impacto positivo en el ámbito de la pragmática del Derecho. Es decir, que tanto las autoridades de la justicia ordinaria como las de la especial puedan invocar el renovado artículo 149 para justificar sus actuaciones. Se entiende que gracias a esta modificación los operadores del sistema oficial reconocerán la labor jurisdiccional de las Rondas Campesinas autónomas y que, en general, la coordinación interforal mejorará. Ahora, si bien todo esto es positivo, también debe sopesarse que la decisión de reformar el artículo 149 a la luz del proyecto comentado puede crear tensiones entre las autoridades de las comunidades campesinas y nativas y los dirigentes de sus respectivas rondas. Por eso, una redacción alternativa tendría que referirse a la capacidad jurisdiccional de las autoridades de las rondas campesinas **autónomas**.

Si bien resulta loable que el Estado trate de sintonizar sus labores legislativas con el pulso nacional, sobre todo con las demandas de las organizaciones sociales del campo, la modificación propuesta es una expresión más del fetichismo legal.

En lugar de solucionar el problema de la coordinación interforal y del reconocimiento jurídico mediante una norma de rango constitucional, es preferible recurrir al Acuerdo Plenario No. 1-2009/CJ-116, la jurisprudencia de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional sobre la justicia rondera²¹, los Protocolos de

²¹ Ver, entre otras fuentes, los Antecedentes del Acuerdo Plenario No. 1-2009/CJ-116 y la Jurisprudencia sistematizada del Poder Judicial en materia de justicia intercultural en <https://scc.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/cij->

Coordinación Interforal del Poder Judicial²² y la propia ley de Rondas Campesinas, cuando refiere que los “derechos reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas se aplican a las Rondas Campesinas en lo que les corresponda y favorezca”²³. Estos instrumentos forman un *corpus* jurídico y orientador suficiente y robusto para mejorar la coordinación interforal y afirmar el reconocimiento jurídico de las Rondas Campesinas autónomas sin necesidad de recurrir a una reforma constitucional. Es cuestión de alejarse del fetichismo positivista y pensar al Derecho más allá de la literalidad del texto normativo.

2. Terra incógnita: el Proyecto de Ley 925/2016-CR

Así como el fetichismo legal es un serio problema que impide concebir al Derecho de manera más creativa, el afán de legislar sin sustento empírico también es un grave obstáculo que aleja aún más al Estado de la sociedad. Es el caso del Proyecto de Ley 925/2016-CR propuesto por el Grupo Parlamentario “Fuerza Popular” el 13 de marzo de 2017²⁴. Su objetivo es reconocer a los Comités de Autodefensa como organizaciones de apoyo de las funciones jurisdiccionales de las Comunidades Campesinas y Nativas. A partir de una breve valoración de estos comités en la lucha contra el terrorismo, el proyecto considera que esta modificación constitucional permitiría mantener la seguridad y paz dentro del territorio comunal. El problema radica en que la propuesta desconoce aquello que busca regular.

Texto vigente Constitución 1993	Modificación propuesta Proyecto de Ley 925/2016-CR
Artículo 149°. Ejercicio de la función jurisdiccional por las comunidades campesinas y nativas. Las	Artículo 149°. Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas <i>y de los</i>

[juris/s_cij_jurisprudencia_nuevo/as_jurisprudencia_sistematizada/as_justicia_intercultural](#). También Defensoría del Pueblo (2010). Ver referencias sobre jurisprudencia constitucional y judicial en nota 12.

²² Véase nota 11.

²³ Ley N° 27908 del año 2002, artículo 1. http://www.justiciaviva.org.pe/new/acceso_justicia/justicia_comunal/1.pdf

²⁴

Ver:

http://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Proyectos_de_Ley_y_de_Resoluciones_Legislativas/PL0092520170201..pdf [Consulta: 28-06-2018]

<p>autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.</p>	<p><i>Comités de Autodefensa</i>, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La Ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial. [itálicas añadidas]</p>
---	--

Es importante esbozar las características de los Comités de Autodefensa para comprender que no estamos ante organizaciones con un perfil sociolegal bien delineado. Por eso son usualmente confundidos con las Rondas Campesinas, pues ambos “actuaban en el ámbito rural y tenían como objetivo garantizar la seguridad de los miembros de sus colectividades” (Laos Fernández 2009:26). Esta confusión ocasionó una gran incertidumbre sobre la ley que las autoridades estatales (i.e., policiales, jurisdiccionales) debían aplicar a los miembros de los Comités de Autodefensa (Bazán Cerdán 2005).

La antropología ha tratado de despejar esta confusión. Se trata de un ejercicio clasificatorio a veces imposible porque las organizaciones humanas, rurales o urbanas, cambian sus marcos institucionales en función de sus necesidades. La metamorfosis institucional es la norma y no la excepción, al punto que las colectividades pueden adquirir la fisonomía de comunidades, rondas o comités de autodefensa en función de los contextos que enfrentan²⁵. Aun así, el ejercicio taxonómico puede contribuir a aclarar, por lo menos analíticamente, los diferentes tipos de organizaciones rurales que tienen como eje la seguridad y el bienestar de sus miembros. Por ejemplo, el antropólogo Leif Korsbaek clasifica a las Rondas Campesinas en cuatro tipos, incluye a los Comités de Autodefensa en esta categoría e indica que estos nacieron “en la década de los 90 impulsados por el Estado para la lucha contra la subversión [e]

²⁵ Ver Guevara Gil (2009: 178, ver nota 104).

indistintamente al interior de las comunidades campesinas y parcelas o caseríos donde no hay presencia de comunidades campesinas".²⁶

Rodríguez, a partir de una clasificación basada en tipos-ideales, precisa diez diferencias entre las Rondas Campesinas y los Comités de Autodefensa (2007:27). Por ejemplo, frente a las primeras, los comités no tienen funciones jurisdiccionales, exhiben una alta dependencia de las Fuerzas Armadas y Policiales, están sometidos a un reglamento oficial, administran fondos estatales, reciben armas y municiones del gobierno, y tienen un carácter temporal para luchar contra Sendero Luminoso y el MRTA (ver Cuadro No. 2).

Los Comités de Autodefensa emergieron como parte del proceso de transformación de la sociedad rural a partir de los años 1960. Gracias a la Reforma Agraria el campo se democratizó y la organización campesina se fortaleció (Tapia 1995:2-3). Por eso, la prédica antifeudal de Sendero Luminoso resultó anacrónica "para seducir al campesinado" (Brachet-Márquez 1996:191). Cuando SL exigió su compromiso militante se estrelló contra su cosmovisión y formas propias de organización, incluida la autodefensa (Degregori 1996: 209, 216). Y cuando apeló al terror para cooptar a "las mesnadas" y reemplazar a sus autoridades tradicionales (Brachet-Márquez 1996:192-193), la reacción no se hizo esperar y se expresó en la "voluntad campesina de organizarse en rondas" (Degregori, Coronel, Del Pino y Starn 1996:26). Así, desde 1982, en la sierra sur central, se documentan las primeras formas de resistencia campesina (CVR 2003:437) contra el PCP-SL. Luego, "a partir de 1984 estas formas de organización campesina, conocidas inicialmente como *defensa civil*, se hicieron más numerosas en diversos poblados de los departamentos de Ayacucho, Huancavelica, Apurímac y Junín"(CVR 2003: 437).

²⁶ Los otros tres tipos son "las Rondas Campesinas surgidas sobre la base de los caseríos donde no han existido comunidades campesinas, (...) las que han surgido dentro de las comunidades campesinas, (...) [y] las Rondas Campesinas de comunidades nativas de la selva peruana" (Korsbaek 2011:19-20). Ver Bazán (2006:63-64), Defensoría del Pueblo (2010:14) y Cuadro N°2.

Las Fuerzas Armadas reconocieron y potenciaron esta reacción social. Por eso, a fines de 1982, cuando asumieron el control de la lucha antiterrorista, “una de las primeras medidas que los militares aplican es agrupar a los campesinos en núcleos poblados y organizarlos en Comités de Defensa Civil (CDC), al estilo de las aldeas estratégicas organizadas por el ejército estadounidense en Vietnam y las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) de Guatemala” (CVR 2003: 437).

Con el paso del tiempo, los Comités de Autodefensa se reproducen en buena parte del país bajo el control de las Fuerzas Armadas. Cumplen un papel muy importante en la lucha contra el terrorismo, en la que consiguen grandes avances, y en la propia organización de las comunidades y pueblos (CVR 2003:440). Así, el 8 de noviembre de 2000 la Defensoría del Pueblo, mediante Resolución Defensorial N° 55-DP-2000, expresó su reconocimiento a la labor que realizaban en pro de la paz y recomendó extender el alcance de los beneficios indemnizatorios a los integrantes de las rondas y comités víctimas del terrorismo a la par que flexibilizar el trámite de sus solicitudes de reparación.

Este reconocimiento se acompañó con avances normativos. En 1986 la Ley N° 24571 reconoció legalmente a las Rondas Campesinas y en 1988 el Decreto Supremo N° 012-88-IN reglamentó su funcionamiento. Posteriormente, el Decreto Legislativo N° 741 de 1991 reconoció a los Comités de Autodefensa como organizaciones de la población para desarrollar actividades de autodefensa, de carácter *transitorio* y subordinadas a las Fuerzas Armadas. Al año siguiente, el Decreto Supremo N°077-92 “reguló su organización y funcionamiento, dándoles incluso potestad para abastecerse de armas y municiones” (Defensoría del Pueblo 2002:71). Además, concedió a las Rondas Campesinas la opción de adecuarse al reglamento de los comités.²⁷

La gran confusión conceptual y normativa, generada por una visión militarista de la seguridad ciudadana, surgió en 1993 con el Decreto Supremo N° 002-93. Este

²⁷ Artículo 4. Las Rondas Campesinas, Rondas Nativas y Colonas, Rondas Urbanas, Comités de Defensa Civil, Grupos de Seguridad y otras formas de organización de autodefensa existentes o que se formen en el país, podrán adoptar lo dispuesto en el presente Reglamento voluntariamente, para participar en las tareas de pacificación.

derogó el reglamento de organización y funciones de las Rondas Campesinas Autónomas de 1988 y las obligó a adecuarse al reglamento de los Comités de Autodefensa de 1992. La corrección se produjo el año 2002 cuando se promulgó la nueva "Ley de Rondas Campesinas" (Ley N°27908). Esta dejó sin efecto la Ley N° 24571 y otras normas, incluyendo la obligación de las rondas de asimilarse al modelo organizativo de los Comités de Autodefensa.

En paralelo, el Ejecutivo desarrolló una activa política de reconocimiento de los comités. El año 2003²⁸ el Ministerio del Interior, en coordinación con el Comando Conjunto de las FFAA, autorizó la entrega de armas de uso civil a los comités. Además, el año 2005 se promulgó la ley N° 28592 que creó el "Plan Integral de Reparaciones" (PIR). Este incluyó a los integrantes de los Comités de Autodefensa, inclusive menores de edad, como beneficiarios del PIR.

El 2009, la Ley del Servicio Militar (N°29248) definió a los Comités de Autodefensa usando el modelo del Decreto Legislativo No 741 de 1991. Por eso subraya su carácter espontáneo y subordinado a las Fuerzas Armadas²⁹. Su primer reglamento (Decreto Supremo N°021-2009-DE-SG) fue derogado por el Decreto Supremo N° 003-2013-DE, el que enfatizó su transitoriedad³⁰ y prescribió los requisitos para ingresar y ser dado de baja, así como los derechos y beneficios de los licenciados, normas que ratifican su inspiración estatal.³¹

Hace un par de años, el Decreto Supremo N°007-2016-DE que aprobó el Reglamento del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, estableció que este tiene la función de organizar y supervisar a los comités,³² mientras que la Oficina de Asuntos Nacionales tiene la de administrar y supervisar el armamento y munición asignados a

²⁸ Resolución Ministerial N° 1347-2003-IN-1701.

²⁹ Ver texto completo en: http://www.minedu.gob.pe/files/1491_201201212042.pdf [Consulta: 28-06-2018]

³⁰ Artículo 90.

³¹ Artículos 95-97. Ver texto completo: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/aprueban-reglamento-de-la-ley-n-29248-ley-del-servicio-mil-decreto-supremo-n-003-2013-de-945014-1/> [Consulta: 28-06-2018]

³² Artículo 4.

los Comités de Autodefensa.³³ Por último, el Decreto Supremo N° 004-2017-IN³⁴, señala que la Dirección de Autoridades Políticas del Ministerio del Interior debe mantener relaciones de coordinación, a través de sus órganos desconcentrados, con las Rondas Campesinas, las Comunidades Nativas y los Comités de Autodefensa.

Como se puede apreciar, la abultada y confusa normatividad estatal ha insistido en el carácter *espontáneo, transitorio y subordinado* de los comités a las Fuerzas Armadas. Cabe recordar que los Comités de Autodefensa no son mencionados en el texto constitucional y que según la Defensoría del Pueblo las normas referentes a las Rondas Campesinas no les son aplicables. Para sustentar su posición de que no tienen funciones jurisdiccionales emplea argumentos similares a los de Rodríguez (2007: 14; ver CUADRO No. 2).

Luego de revisar la definición, origen y tratamiento legislativo de los Comités de Autodefensa, creemos que la modificación constitucional propuesta no es la más adecuada. En primer lugar, el reconocimiento constitucional a la jurisdicción especial se fundamenta en la diferencia étnica y cultural de los colectivos a los cuales se les reconoce una serie de derechos diferenciados (i.e., artículos 2.19, 89 y 149 de la Constitución de 1993). En segundo lugar, en el caso de los Comités de Autodefensa, todavía carecemos de suficiente evidencia etnográfica para determinar si este mismo supuesto, la diferencia étnica y cultural, se cumple. Solo así podrían ser incluidos bajo el manto semántico y normativo del artículo 149 de la Constitución vigente.

En tercer lugar, la propuesta incurre en error al reducir las funciones de los Comités de Autodefensa a un papel de apoyo de las Comunidades Campesinas y Nativas. Como ha determinado el Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116 de la Corte Suprema, las Rondas Campesinas autónomas también pueden ejercer función jurisdiccional, sin necesidad de estar sujetas a una comunidad campesina o nativa. En este sentido, se trata de un proyecto de ley más bien regresivo en términos del

³³ Artículo 34.

³⁴ Artículo 91.

reconocimiento legal que han alcanzado las Rondas Campesinas autónomas pues no todos los Comités de Autodefensa pertenecen a comunidades.

Si el proyecto estuviese dirigido a legislar, exclusivamente, sobre la situación de los Comités de Autodefensa al interior de las Comunidades Campesinas y Nativas, entonces habría que estudiar la posibilidad de modificar el artículo 149 de la Constitución para que no solo se refiera a las Rondas Campesinas sino a todo tipo de organización local que contribuya a la paz y bienestar comunal. Pero ese es otro debate.

Ahora bien, ¿es necesario este tipo de reconocimiento formal para que los comités de autodefensa tengan cobertura por vía de interpretación constitucional? Creemos que no y que se les debería incluir bajo ese manto normativo cuando cumplen funciones de control social similares a las que realizan las comunidades o rondas, autónomas o no. Sin necesidad de recurrir al fetiche de la ley es posible, mediante pericias antropológicas y diligencias judiciales de reconocimiento, identificar cuándo y dónde un comité de autodefensa es parte de ese proceso de metamorfosis institucional que hemos referido o posee los atributos de una ronda o comunidad. En estos casos, el principio de realidad debería primar y conducir al reconocimiento de sus facultades, inclusive jurisdiccionales, pero esto debería hacerse de manera casuística y flexible, siempre a partir de un profundo conocimiento de la realidad sociolegal local. Ese tipo de razonamiento nos permitiría alejarnos del formalismo legal y del preciosismo positivista que inspira la promulgación de normas generales que desconocen los escenarios y actores rurales.

III. Notas sobre el fetichismo legal

¿Cuán longeva y marcada es la impronta fetichista en la forma de legislar y pensar al Derecho en el Perú? Ensayar una respuesta cabal excedería los límites de este artículo, pero creemos que las notas que presentamos a continuación permiten vislumbrar su importancia en la configuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad peruana y permiten explicar las distorsiones a las que nos hemos referido en la sección anterior.

Como Guevara Gil observó, la impronta formalista del Derecho colonial se selló en el primer viaje a las Indias de Cristóbal Colón. No es casual que el Almirante no estuviera acompañado por sacerdotes sino por un letrado, el Escribano de Flota, don Rodrigo de Escobedo (1993: 290). Tampoco lo es que la monumental Recopilación de las Leyes de las Indias de 1680 fuera el fruto de un gran esfuerzo para sintetizar una frondosísima legislación. Así, uno de los grandes juristas que contribuyó a esta tarea, León Pinelo, logró reducir 400 000 cédulas reales a 11 000 leyes y, al final, las 6 377 leyes recopiladas fueron “sacadas de más de 200,000” cédulas reales emitidas entre 1492 y fines del siglo XVII (Guevara Gil 1993:292-293). La frustración de las propias autoridades ante la hipertrofia normativa se revela en una carta del virrey Francisco de Toledo dirigida al rey en 1570:

Las Cédulas que Vuestra Merced tiene mandadas dar para el gobierno destas provincias es una cantidad ynmensa y como se an ydo asentando en los libros por la orden que se an ydo librando estan muy confusas y muchas contrarias una de otras revocadas y otras que nunca se a usado por diferentes respetos y fines del Audiencia y Governadores y ansi casi nunca les falta cédula y provisión de Vuestra Merced para lo que quieren. (Levillier 1921-27, III: 368)

Semejante desorden llevó al licenciado Rodrigo de Aguilar y Acuña (1628) a advertir que el caos normativo impedía el “buen gobierno” y promovía la corrupción. Por un lado, reducía “el gobierno a actos de divinidad, pues lo es el acordarse de todo lo proveído sin verlo”. Por otro lado, con referencia a las cédulas, “perdiolas la memoria y ocultolas el olvido, quedando [al arbitrio de] los Oficiales de papeles el dar o quitar el derecho a las partes, resucitando la cédula ques en favor del amigo y escondiendo o negando la que no lo es” (*en* Guevara Gil 1993:294).

El legalismo, la hipertrofia normativa y el afán de legislar sin conocer la realidad sociolegal se han proyectado desde los siglos coloniales a los republicanos. Para este último período tenemos algunas referencias que lo grafican. La comisión de **Simplificación Legislativa** que funcionó en la Legislatura 1997-1998 identificó que en el siglo XIX se promulgaron un total de 8 175 leyes, resoluciones, decretos y

reglamentos, y que entre 1904 y 1999 se publicaron 27 165 leyes, decretos leyes y resoluciones legislativas, además de 580 decretos de urgencia y 906 decretos legislativos.³⁵

Otros indicadores correspondientes al siglo XX nos permiten sopesar la magnitud del problema. Mario Vargas Llosa, en su prólogo a **El Otro Sendero** (1986) de Hernando de Soto, señalaba que la «telaraña legal» que asfixiaba a la sociedad peruana en ese momento estaba tejida por más de medio millón de leyes, decretos leyes, decretos supremos, resoluciones, reglamentos y ordenanzas vigentes (1986: xxiv). Es más, de Soto indica que entre 1947 y 1985 el Poder Ejecutivo produjo un promedio de 27 000 normas y decisiones administrativas por año frente al Poder Legislativo, el órgano teóricamente especializado, que solo emitió el 1% de las normas de ese período (Guevara Gil 2009:71).

Por cierto, la contribución del «gobierno revolucionario de las Fuerzas Armadas» (1968-1980) a la telaraña legal fue considerable. Ambas «fases», las dictaduras de Velasco Alvarado y Morales-Bermúdez emitieron alrededor de 6 200 decretos leyes y 335 550 normas y decisiones administrativas. El desenfreno normativo también se expresa en términos del objeto del deseo normativo. La notable recopilación de Francisco Ballón (1991) sobre el derecho oficial frente a la Amazonía revela que entre 1822 y 1989 el Estado dictó 18 349 normas (leyes, decretos, resoluciones) específicamente dirigidas a regular paisajes humanos y geográficos incomprensibles para el centralismo limeño (sin contar los dispositivos generales aplicables). Esta maraña legislativa se nutrió (y nutre) de un reservorio simbólico repleto de imágenes sobre el «salvajismo», la civilización y el mito del espacio vacío, pero totalmente ajeno a las sociedades amazónicas (Guevara Gil 2009: 71-72).

Como señaló una comisión parlamentaria el año 2017, la vorágine legalista continúa y adquiere ribetes alucinatorios: Actualmente, se encuentran vigentes en el Perú cerca de 600 000 normas. Sólo en el 2014 fueron emitidas 20 470 disposiciones

³⁵ Ver: <http://www4.congreso.gob.pe/comisiones/1999/simplificacion/plan.htm> [Consulta: 28-06-2018]

legales; en el 2013, 18 675; y en el 2012, 19 610. Esto quiere decir que, en promedio, el Estado peruano produce una norma cada 6 minutos. Asimismo, a un ciudadano le tomaría aproximadamente 10 años leer todas las normas que conforman nuestro ordenamiento.³⁶

Una de las medidas para paliar este problema ha sido la derogación en masa. Entre el 2009 y el 2011, la Comisión Especial Multipartidaria Encargada del Ordenamiento Legislativo (CEMOL) logró extraer de nuestro ordenamiento más de 14 000 normas que no contaban con reglamento y/o habían perdido vigencia. De la misma manera, durante la legislatura pasada (2017-2018), la comisión identificó aproximadamente 1 000 normas que deben correr la misma suerte.³⁷ A pesar de estos esfuerzos, la maraña legal se mantiene. Por ejemplo, el archivo informático del estudio de abogados más importante de Lima maneja un corpus normativo de más de 123 000 normas abstractas, generales e impersonales promulgadas entre enero de 1991 y abril de 2019.

En materia de Derecho de Aguas, Jan Hendriks es quien mejor ha estudiado la hiperlexia que caracteriza a los intentos estatales de introducir orden (i.e., gobernabilidad) en la caótica gestión del recurso en nuestras cuencas. Por ejemplo, la promulgación de la Ley de Recursos Hídricos 29338 el año 2009 fue seguida de una frondosa regulación de las organizaciones de usuarios de agua (para riego, minería, electricidad, acuicultura, etc.). Esta incluye el Decreto Supremo 021-2012-AG (Reglamento de Organizaciones de Usuarios de Agua), la Ley 30157 de las Organizaciones de Usuarios de Agua (2014), el Decreto Supremo 005-2015-MIANGRI (Reglamento de la Ley de las Organizaciones de Usuarios de Agua) y para este año se anuncia el debate de una nueva ley sobre el particular. Aún peor, esa “densidad normativa” incluye otros siete Decretos Supremos, ocho Resoluciones Jefaturales de la Autoridad Nacional del Agua y una Directiva General, emitidos entre 2012 y 2018.

³⁶ Ver: <http://www.congreso.gob.pe/comisiones2017/Cemol/> [Consulta: 28-06-2018]

³⁷ Las normas por derogar en el periodo 2016-2021 se pueden revisar en http://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2017/cemol/files/listado_para_el_peruano.pdf [Consulta: 28-06-2018]

Como enfatiza Hendriks, este cuerpo de normas suma 218 páginas, 364 artículos y 59 disposiciones complementarias que contribuyen más a la ficción legal que a la gobernabilidad efectiva del agua. El paroxismo normativo llega a tales extremos, que la Resolución Jefatural No. 250-2015-ANA prescribe hasta el tamaño del block de anotaciones que se debe usar en los sistemas hidráulicos: “El Operador y Usuario deberá tener en cada punto de medición un cuaderno tamaño A-4, que debe estar foliado, donde registrará el tiempo, caudales y otras informaciones...”³⁸ La ironía, para cualquiera que conozca la crítica situación de la gestión del agua en el Perú, es que semejante corpus legal, tan robusto y exuberante, es inaplicable en la mayor parte de los paisajes hidráulicos del país.³⁹

En el ámbito constitucional, entre 1821 y 2019, el Perú se ha prodigado 14 cartas fundamentales. Esta cuenta incluye el Estatuto Provisorio de San Martín (1821) y excluye tanto las constituciones de los Estados nor y sud peruanos de la confederación Peruano Boliviana (1836), como el Estatuto Provisorio de Piérola (1879). Así, los textos de 1821, 1823, 1826, 1828, 1834, 1837 (Ley Fundamental de la Confederación Perú-Boliviana), 1839, 1856, 1860, 1867, 1920, 1933, 1979 y 1993 ilustran nuestra copiosa producción constitucional. También significan que en 198 años de vida republicana hemos tenido una nueva carta cada 14 años en promedio y nada permite pensar que esta tendencia histórica sea revertida. Por eso se considera que el ciclo 1993-2019 es excepcional. Esto si se tiene en cuenta que la Constitución de 1933, vigente formalmente casi medio siglo, solo rigió 8 años en forma plena, presidiendo 2 períodos democrático-constitucionales (1945-1948, 1963-1968). El resto del tiempo el sino dictatorial o los regímenes democráticos de «baja intensidad» presidieron los destinos del país (e.g., primer gobierno de Manuel Prado o segunda parte del gobierno de

³⁸ Hendriks (2018); ver el Reglamento de Medición del Agua en los Sistemas Hidráulicos Comunes en el ámbito de las Administraciones Locales de Agua, artículo 8 (<http://portal.ana.gob.pe/normatividad/rj-ndeg-250-2015-ana-0>). [Consulta: 15-07-2019]

³⁹ A modo de ejemplo, véanse mis trabajos sobre la gestión del agua en el Perú, en especial la serie derivada de las Jornadas de Derecho de Aguas, en: <https://independent.academia.edu/AGuevaraGil/Analytics/activity/documents> [Consulta: 15-7-2019]

Manuel Odría). Además, la de 1979, ideada como «la constitución del siglo XXI», solo rigió 13 años (Guevara Gil 2009:73).

Estas referencias nos llevan a preguntar, ¿qué es lo que nos conduce obsesivamente a la sobreproducción legislativa, a legislar ignorando la realidad? Parece que valoramos a *la ley* como un *tótem*, un objeto de veneración íntegro, omnisciente y perfecto que puede ser invocado mágicamente para solucionar cualquier problema social.

Al respecto, cabe recordar que la noción de *fetiché* surge “como un concepto clave para una teoría de la religión primitiva solo en 1760, cuando Charles de Brosses publicó anónimamente su “*Du Culte des Dieux Fetiches*” (Iacono 2016:11). En esta obra, el erudito francés utilizó el término para referirse a las prácticas y creencias de las sociedades pre modernas y, en especial, al apego a determinados objetos para fines de adoración religiosa (Leonard 2016:10). Posteriormente, el concepto fue apropiado por nuevas disciplinas, entre las que se encuentran el psicoanálisis de Freud y el materialismo histórico de Marx. Así, el *fetichismo* puede remitir a tres concepciones:

(a) es la adoración de las representaciones de seres o animales sobrenaturales en las sociedades premodernas (de Brosses). Por ejemplo, estatuas o amuletos.

(b) es la atribución a las cosas de lo que en realidad son relaciones sociales (Marx). Por ejemplo, las mercancías o el capital.⁴⁰

(c) es la perversión que reemplaza el objeto sexual normal por una de sus partes o algo que le pertenece (Freud). Por ejemplo, la podofilia o la necrofilia. (Iacono 2016:88)

Para extender los alcances de esta crítica al campo del Derecho, Isaac Balbus ofrece una interesante aproximación a la relación de causalidad entre el Derecho y la sociedad, y cuestiona la imagen autorreferente del Derecho:

El fetichismo legal al que me refiero tiene diversas formas. La más sublime es, probablemente, la teoría formalista del derecho en sí misma, en la medida que

⁴⁰ Para teóricos soviéticos como Pashukanis, por ejemplo, era indispensable proyectar la reflexión jurídica más allá del texto legal para desentrañar las relaciones sociales que lo entretejían y “saber si este contenido normativo se produce o no en la vida, es decir, en las relaciones sociales” (2008:88).

consigue conceptualizar al derecho como una realidad "independiente" y "autónoma" que debe ser explicada de acuerdo con su propia "dinámica interna". Es decir, la concibe como una entidad independiente, de cuya creatividad depende la supervivencia de la sociedad. (2001:227; traducción propia)⁴¹

Como se aprecia, el *fetichismo legal* adquiere ribetes mágico-religiosos y también estructurales (concepciones a y b, aunque la c no se descarta, pero exige una aproximación psicoanalítica especializada). Supone una inquebrantable fe y devoción en la ley, una suerte de legalismo mágico que implica "la adoración de la ley como si fuera algo diferente de la voluntad de los hombres" (Lemaitre 2007a:7, traducción propia). Esta crítica remite a la que formuló el jurista francés François Géný (1861-1959) al formalismo en la interpretación legal y a la sobrevaloración de la ley escrita por encima de las nociones de justicia, lógica y costumbre (Lemaitre 2007a:7). En contra de la opinión mayoritaria de su época, Géný sostenía que el Derecho no se reduce únicamente a la ley, sino que esta representaba uno de los tantos instrumentos del mismo:

La obra entera -no solo la *Méthode*- de Géný hay que enmarcarla en la dialéctica, en la proximidad y la distancia que existe, que debe existir, entre la ley y el derecho (...). Para Géný -como apunta en la *Méthode* y desarrolla en *Science et Technique*- la ley es solo una información limitada del derecho. En realidad, es según colige Grossi, "la revelación imperfecta de un enorme continente sumergido, que queda sumergido". Y que el jurista, teórico o práctico, debe sacar a la superficie. (Bernuz Beneitez 2006:127-128)

Es por eso que "primero [se debe] impugnar ese fetichismo de la ley escrita y codificada, que constituye el primer rango distintivo y el más saliente del método

⁴¹ "The fetishism of the Law of which I am speaking appears in many guises. The most sublime is probably the formalist theory of law itself, insofar as this theory conceptualizes the law as an "independent," "autonomous" reality to be explained according to its own "internal dynamics," i.e., conceives it as an independent subject, on whose creativity the survival of the society depends."

tradicional" (Gény 2000 [1899]:53). Luego, el margen de libertad generado le permitirá lanzar una crítica frontal al legalismo y a los legalistas de su época:

Dominados, fascinados por los resultados de la codificación, los comentaristas modernos franceses, implícitamente al menos, han aceptado a título de postulado la idea de que la legislación formal, a decir, el conjunto de actos legislativos promulgados y vigentes en Francia, debe bastar para poner de manifiesto cuantas reglas jurídicas requieran en materia de derecho privado las necesidades de la vida social [...] Para ellos todo está reducido a esto: dar todo su alcance al pensamiento del legislador contenido en los textos. Siempre que se comprenda e interprete bien la ley, suministrará cuantas soluciones jurídicas sean necesarias. (Gény 2000 [1899]:20)

En esta perspectiva, el problema al incurrir en "el fetichismo legal se refiere a no darse cuenta del abismo que separa la aprobación de una ley de su aplicación, y estar de alguna manera engañado por el ritualismo de la norma, posponiendo indefinidamente la confrontación con sus problemas de aplicación" (Lemaitre 2007b:85; 2009:384).

Es importante observar que el signo negativo del concepto ha sido invertido por Julieta Lemaitre al discutir la pragmática, consecuencias y efectividad del Derecho, por un lado, y las emociones, placeres y pasiones que este desata, por el otro (2007a; 2009). Frente a las críticas que denuncian al formalismo y la falsa conciencia como improntas del sistema legal, Lemaitre sostiene que, desde el punto de vista de los sectores subalternos y los activistas de derechos humanos, lo importante es "el goce que produce el derecho progresista independientemente de su aplicación, o mejor aún, en exceso de sus posibilidades reales de aplicación". Para ponderar el papel social del fetichismo legal hay que prestar atención a la "emoción ligada no a los beneficios concretos sino a los significados políticos y culturales que invoca la ley" (2009:385-386). De ahí que se pregunte, "¿cómo entender el placer que produce el derecho progresista más allá del cálculo concreto de su utilidad?" (2009:386)

Para responder a esta interrogante recurre a Lacan, quien sostiene que el deseo por un objeto no radica en que sea atractivo *per se*, sino en el vacío que el sujeto desea

llenar con él (aunque no lo logre). Por eso, para entender la seducción que la conquista de derechos, aunque solo sean nominales, genera en subalternos y activistas hay que prestar atención al “vacío que se llena con la ley” y a “la ausencia que la ley al mismo tiempo revela y oculta en su promulgación”. En un mundo desencantado, el liberalismo político y los movimientos sociales de diferentes orientaciones que luchan por la expansión de los derechos humanos coinciden en reivindicar a “la dignidad humana como centro moral de la vida social” y en recusar a la injusticia y violencia que la mellan (Lemaitre 2009:389; 2007:14). Es ahí donde “aparece el derecho como una esperanza no solo de beneficios reales sino de la posibilidad de resignificar identidades, de recrear sus vidas y, sobre todo, de dar significado al sufrimiento” (Lemaitre 2009:392).

Así, es posible justificar “éticamente este complacerse en el propio deseo, no como un vivir engañados sino como un participar en la construcción de otro mundo”. Al invertir por completo el sentido del concepto, concluye que “se trata quizá de construir un país de fetichistas legales [...], de personas que se nieguen a aceptar como cierta la ausencia de dignidad humana”. En esta empresa, “el derecho es seductor porque insiste en que podemos, con la ley, definir y contener los horrores, y por eso produce tanto placer y se desea con tanta intensidad; se desea, claro, por lo que se puede lograr con él, pero también se desea, y se le valora, por su poder para poder reinterpretar como anormal la vida cotidiana violenta” (Lemaitre:393-394).

Esta apasionada defensa del fetichismo legal es muy interesante e importante. Se enuncia desde el punto de vista subalterno, reivindica la inversión emocional que los movimientos sociales o personas realizan al luchar por el reconocimiento o expansión de sus derechos y lo considera “una fantasía que aspira a definir, incluso a producir, la realidad social” (Lemaitre 2009:395; Lemaitre 2007a:10 *et seq.*). De ahí que su impacto social y potencial transformativo no pueda ser desdeñado de antemano, tal como lo hacen las críticas marxistas y antiformalistas.

IV. Conclusiones

“No, no hay país más diverso, más múltiple en variedad terrena y humana; todos los grados de calor y color, de amor y odio, de urdimbres y sutilezas, de símbolos utilizados e inspiradores”.

José María Arguedas, 1968

Aunque parezca una hipérbole, la diversidad de paisajes humanos y geográficos en el Perú es, sencillamente, asombrosa. Por más de un siglo y medio, el Estado ha tratado de enfrentarla con políticas homogeneizadoras, pero desde fines del siglo XX ensaya políticas de reconocimiento para recrear las relaciones entre el Estado moderno y una sociedad esencialmente heterogénea. La lucha de los pueblos indígenas y de las comunidades y rondas campesinas, el debate sobre el ser nacional, la evolución del constitucionalismo latinoamericano y los avances del Derecho Internacional de los Pueblos Indígenas han inducido el desarrollo de un importante corpus normativo y jurisprudencial (judicial y constitucional) destinado a fortalecer y amplificar ese reconocimiento. El relativo a las facultades jurisdiccionales de esos pueblos y comunidades es muy importante pues, a falta de la ley de desarrollo constitucional que regule la coordinación interforal entre la justicia ordinaria y la especial, ilustra que es posible lograr avances jurídicos sin necesidad de incurrir en el legalismo o formalismo que caracteriza a la cultura legal peruana.

Sin embargo, el fetichismo legal persiste y se expresa en las microrreformas innecesarias que el legislador pretende introducir en el marco constitucional vigente para ampliar el reconocimiento de las facultades jurisdiccionales de las comunidades campesinas y nativas a las rondas campesinas o para incluir a los comités de autodefensa como órganos de apoyo de la justicia especial. Al hacerlo, por un lado, incurre en el nominalismo normativo y, por el otro, plantea cambios sin conocer la realidad sociolegal que procura regular.

Como se observa en los ejemplos que hemos presentado, los proyectos de ley para cambiar el texto del artículo 149 de la Constitución son de un preciosismo formalista impresionante que, por cierto, resultan superfluos si consideramos que la jurisprudencia, el Acuerdo Plenario de la Corte Suprema de la República y los protocolos de coordinación interforal del Poder Judicial forman una base jurídica suficiente para incluir a las Rondas Campesinas dentro del campo semántico y pragmático del reconocimiento constitucional concedido a las comunidades. Por el otro, el intento de incluir a los comités de autodefensa como brazos de las autoridades de la justicia especial solo demuestra el enorme desconocimiento que el legislador peruano exhibe con respecto al origen (estatal), funciones, estructura y temporalidad de esos comités. Más práctico sería determinar si son homologables a las rondas campesinas y, en consecuencia, asimilables o no a las disposiciones existentes, de manera casuística.

En general, esta inconducente tendencia a recurrir a los cambios normativos para canalizar el diálogo Estado-sociedad es una forma de *recaída dogmática*⁴². Se renuncia a la indagación antropológica, a la teorización del Derecho y al diálogo interforal y se imponen remedios fetichistas o ignorantes de la realidad social.

Al descartar la batería de métodos de interpretación e integración jurídicos que habilitan una relectura inclusiva del artículo 149 y despreciar las investigaciones sociolegales sobre las realidades que proyecta intervenir, el legislador se refugia en la preparación y promulgación de leyes positivas. El costo social de esta tendencia/tentación es muy alto. Por ejemplo, los cambios constitucionales propuestos, aparentemente positivos, incurren en errores conceptuales sobre la naturaleza de las Rondas Campesinas y los Comités de Autodefensa. Y sabemos que a un diagnóstico equivocado le sigue una receta errada. Por eso, se pueden predecir resultados negativos tanto directos, en cuanto a su desarrollo y consistencia como organizaciones de base, como indirectos, respecto al accionar del operador estatal.

⁴² Ver Gálvez Rivas: 2016.

Los estilos normativos que hemos revisado --modificaciones textuales infinitesimales y legislar intuitivamente--, contribuyen significativamente a la inflación legislativa que fatiga al cuerpo social. La evidencia histórica y contemporánea revela que la hipertrofia legal es un problema de larga data, que desde el siglo XVI se perfila como una constante que vicia la comunicación entre el Estado (colonial, republicano) y la compleja sociedad peruana. Tanto en el Antiguo Régimen como en el Estado moderno, ese laberinto normativo se alimenta de la promulgación descontrolada, contradictoria y frenética de normas positivas. El resultado es que la utopía de la regulación perfecta de la vida social intentada por la corona española y la república se transformó en la distopía normativa que hemos experimentado a lo largo de nuestra historia.

Es posible que el fetichismo pueda tener un signo positivo, tal como señala Lemaitre (2007a y b; 2009). Esto ocurre cuando los movimientos sociales y los activistas de derechos humanos emplean la ruta legal para consagrar derechos, aunque sean nominales, y reivindican la dignidad humana como eje para luchar contra la injusticia y crear un mundo mejor. Por eso, es usual que indígenas y comuneros usen y reinterpreten la confusa legislación nacional para proteger y potenciar sus derechos e intereses (Guevara Gil 2013, 2009:174 *et seq.*; Poole 2012:218-220), y que también entablen alianzas estratégicas con los legisladores de turno para ensayar nuevas fórmulas de reconocimiento.

Sin embargo, creemos que el derrotero histórico peruano ejemplifica un fetichismo legal negativo, más bien regresivo, que ha generado un corpus legislativo enmarañado y gigantesco que hoy en día agudiza las concepciones formalistas y positivistas del Derecho, a la par que bloquea su potencial emancipatorio al reducir el campo de acción al proceso legislativo y la promulgación de leyes. Se trata, entonces, de cuestionarlo de raíz y ensayar nuevas formas de concebir el papel del Derecho en la configuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad peruana.

Bibliografía:

- ARGUEDAS, José María (1968) No soy un aculturado. Discurso al recibir el premio "Inca Garcilaso de la Vega", Lima.
- BALBUS, Isaac (2001) "Commodity Form and Legal Form: An Essay on the "Relative Autonomy" Of The Law". En: Roger Cotterell (ed.), *Sociological Perspectives on Law*, vol. I, pp. 215-232. Londres: Routledge.
- BALLESTEROS, Pío (1945) "Los indios y sus litigios según la Recopilación de 1680". En: *Revista de Indias*, vol. VI, no. 22: 607-633.
- BAZÁN CERDÁN, Fernando (2005) Comunidades y Rondas Campesinas: aproximación a su naturaleza jurídica. <http://red.pucp.edu.pe/ridei/files/2011/08/184.pdf> [Consulta: 4-07-2019]
- BERNUZ BENEITEZ, María José (2006) *François Gény y el Derecho: la lucha contra el método exegético*. Bogotá: Universidad del Externado de Colombia.
- BRACHET-MÁRQUEZ, Vivianne (1996) Repensando el Perú y su campesinado: comentario a "Las Rondas Campesinas y la derrota de Sendero Luminoso". En: *Allpanchis* vol. 28, no. 48, pp. 189-195.
- CEPAL (2014) Los pueblos indígenas en América Latina Avances en el último decenio y retos pendientes para la garantía de sus derechos. Santiago de Chile: Ford Foundation.
- CUJABANTE, Ximena (2014) "Los pueblos indígenas en el marco del constitucionalismo latinoamericano". En: *Revista de Análisis Internacional*, v. 5, no. 1, pp. 209-233.
- CVR (2003) Informe Final. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2002) Compendio de legislación para víctimas del terrorismo: autoridades locales, funcionarios y servidores públicos, Policía Nacional, Fuerzas Armadas y Comités de Autodefensa. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DEFENSORÍA DEL PUEBLO (2010) El reconocimiento estatal de las Rondas Campesinas. Compendio de normas y jurisprudencia. Lima: Defensoría del Pueblo.
- DEGREGORI, Carlos Iván (1996) Cosechando tempestades: las Rondas Campesinas y la derrota de Sendero Luminoso en Ayacucho. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- DEGREGORI, Carlos, CORONEL José, DEL PINO Ponciano y STARN, Orin (1996) *Las Rondas Campesinas y la derrota de Sendero Luminoso*. 2da edición. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.

- EAGLETON, Terry (2001) *La idea de cultura*. Barcelona: Editorial Paidós.
- FULLER, Norma (ed.) (2002) *Interculturalidad y Política. Desafíos y posibilidades*. Lima: Red para el Desarrollo de las Ciencias Sociales el Perú.
- GALVEZ RIVAS, Aníbal (2016) *De la antropologización del Derecho a la recaída dogmática*. Lima: Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- GÉNY, François (2000) *Método de interpretación y fuentes en derecho privado positivo*. Granada: Editorial Comares.
- GÓMEZ ISA, Felipe (2014) "Cultural Diversity, Legal Pluralism, and Human Rights from an Indigenous Perspective: The Approach by the Colombian Constitutional Court and the Inter-American Court of Human Rights". En: *Human Rights Quarterly*, n. 36, pp. 722-755.
- GUEVARA GIL, Armando (2009) *Diversidad y complejidad legal: aproximaciones a la Antropología e Historia del Derecho*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú
- GUEVARA GIL, Armando (2013) *El Derecho y la gestión local del agua en Santa Rosa de Ocopa, Junín - Perú*. Lima: IPROGRA y Universidad de Ámsterdam.
- GUEVARA GIL, Armando y Carla CABANILLAS (2018) "La consulta previa en el sector minero: del reconocimiento al desconocimiento de los derechos indígenas y campesinos en el Perú". En: *Lecturas sobre Derecho del Medio Ambiente*, Tomo XVIII, María del Pilar García, editora, pp. 431-480. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- HENDRIKS, Jan (2018) *Organizaciones de usuarios de agua en el Perú*. Presentación PPT en el Foro Nacional sobre la Gobernanza del Agua en el Perú: situación actual y desafíos. Lima: Instituto de Promoción de la Gestión del Agua- IPROGA.
- IACONO, Alfonso (2016) *The History and Theory of Fetishism*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- KHATRI, Upsana (2013) "Indigenous Peoples' Right to Free, Prior, and Informed Consent in the Context of State-Sponsored Development: The New Standard Set by Sarayaku V; Ecuador and its Potential to Delegitimize the Belo Monte Dam." En: *American University International Law Review*, vol. 29, no. 1: 165-207.
- KORSBAEK, Leif (2011) "No todas las Rondas son Comités de Autodefensa y viceversa: Los tipos de Rondas Campesinas". En: *Investigaciones Sociales*, vol. 15, no. 26, junio 2011, p. 15-39.
- LAOS FERNÁNDEZ, Alejandro (2009) *Rondando por nuestra ley*. Lima: Códice Ediciones.

- LA ROSA CALLE, Javier y RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos (eds.) (2010) La facultad jurisdiccional de las rondas campesinas. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- LEGENDRE, Pierre (2016) "La otra dimensión del derecho". En: *Revista Derecho PUC*, n°77, pp. 63-44.
- LEMAITRE, Julieta (2007a) "Legal Fetishism at Home and Abroad". En: *Unbound*, vol. 3, no. 6, pp. 6-18.
- LEMAITRE, Julieta (2007b) "Fetichismo legal: derecho, violencia y movimientos sociales en Colombia". En: *Derecho y cultura*, SELA (ed.), pp. 83-96. San Juan de Puerto Rico: Editorial Tal Cual.
- LEMAITRE, Julieta (2009) *El derecho como conjuro: fetichismo legal, violencia y movimientos sociales*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores y Universidad de los Andes.
- LEONARD, Daniel (2016) "Fetishism and Figurism in Charles de Brosses's Du culte des dieux fétiches: Natural Historical Facts and Historical Fictions". En: *Studies in Eighteenth-Century Culture*, vol. 45, 2016, pp. 107-130.
- LEVAGGI, Abelardo (2001) "República de Indios y República de Españoles en los Reinos de Indias". En: *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, vol. XXIII, pp. 419-428.
- LEVAGGI TAPIA, Renato (2010) "Situación de los casos de miembros de Comunidades Campesinas, Nativas y Rondas Campesinas denunciados ante el Ministerio Público por ejercicio de su función jurisdiccional". En: LA ROSA CALLE, Javier y RUIZ MOLLEDA, Carlos (eds.), *La facultad jurisdiccional de las rondas campesinas*, pp. 9-20. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- LEVILLIER, Roberto (1921-27) *Gobiernos del Perú. Cartas y papeles del siglo XV*. 14t. Madrid: Biblioteca del Congreso Argentino.
- MINISTERIO DE CULTURA (2014) *Derechos de los pueblos indígenas en el Perú. El rol garante del Estado en la protección y promoción de los derechos humanos, materiales de capacitación n° 2*. Lima: Ministerio de Cultura.
- PASHUKANIS, Evgeni B. (2008) *Teoría General del Derecho y Marxismo*. La Paz: Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social, Biblioteca Laboral N°38.
- PEÑA JUMPA, Antonio (2016) "Derechos fundamentales y justicia comunal. La aplicación del artículo 149 y el artículo 2, inciso 19 de la Constitución Política del Perú". En: *Revista Ius et Veritas*, no. 47, pp. 276-285.
- PICOLLI, Emmanuelle (2008) "El pluralismo jurídico y político en Perú: el caso de las Rondas Campesinas de Cajamarca". En: *Icono*, FLACSO, no. 31, pp. 27-41.
- PODER JUDICIAL DEL PERÚ (2014) *Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales que Involucren a Comuneros y Ronderos y Protocolo de Coordinación entre*

- Sistemas de Justicia. Lima: Oficina Nacional de Apoyo a la Justicia de Paz y Justicia Indígena.
- POOLE, Deborah (2012) "La ley la posibilidad de la diferencia: la antropología jurídica peruana entre la justicia y la ley". En: DEGREGORI, Carlos Iván; SENDON, Pablo F.; SANDOVAL, Pablo (eds.), No hay país más diverso: compendio de antropología peruana, pp. 200-246. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- RIVA-AGÜERO, José de la (1968) Estudios de historia peruana. La conquista y el virreinato. Tomo VI. Lima: Instituto Riva-Agüero, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- RODRIGUEZ AGUILAR, César (2007) Las Rondas Campesinas en el sur andino. Lima: Lago Sagrado Editores.
- RUIZ MOLLEDA, Carlos (2010) "Comentarios al Acuerdo Plenario de la Corte Suprema sobre Rondas Campesinas". En: LA ROSA CALLE, Javier y RUIZ MOLLEDA, Juan Carlos (eds.), La facultad jurisdiccional de las rondas campesinas, pp. 73-106. Lima: Instituto de Defensa Legal.
- SCHETTINI, Andrea (2012) "Toward a New Paradigm of Human Rights Protection for Indigenous Peoples: A Critical Analysis of the Parameters Established by the Inter-American Court of Human Rights". En: *International Journal of Human Rights*, no. 17, pp. 59-81.
- TAPIA, Carlos (1995) Autodefensa armada del campesinado. Lima: Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación.
- TUBINO, Fidel (2002) "Entre el multiculturalismo y la interculturalidad: más allá de la discriminación positiva". En: *Derecho y Sociedad*, no. 19, pp. 299-311.
- TUBINO, Fidel (2015) La interculturalidad en cuestión. Lima: Fondo Editorial, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- UNESCO (2010) Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas - DPI/2551/B - 09-64061 - enero 2010: <http://www.un.org/esa/socdev/unpfi/documents/SOWIP/press%20package/sowip-press-package-es.pdf> [Consulta: 4-07-2019]
- UNICEF y FUNPROEIB, Andes (2009) Atlas Sociolingüístico de Pueblos Indígenas en América Latina. https://www.unicef.org/honduras/tomo_1_atlas.pdf [Consulta: 4-07-2019]
- URTEAGA CROVETTO, Patricia (2013) "Comunidad Nativa y Derecho: Dos Experiencias en Madre de Dios - Perú". En: *Foro Jurídico*, no. 12, pp. 288-302.
- VARGAS LLOSA, Mario (1986) Prólogo a El Otro Sendero: La revolución informal de Hernando de Soto et al. Lima: Editorial El Barranco.

- VERONA BADAJOZ, Aaron (2014) La protección de los derechos de los pueblos indígenas según el Tribunal Constitucional peruano. Tesis de Licenciatura. Facultad de Derecho, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- YRIGOYEN Fajardo, Raquel (2000) "Reconocimiento constitucional del derecho indígena y la jurisdicción especial en los países andinos". En: *Revista Pena y Estado*, no. 4. https://www.unifr.ch/ddp1/derechopenal/articulos/a_20080527_43.pdf [Consulta: 4-07-2019]
- YRIGOYEN Fajardo, Raquel (2001) "Retos para construir una Juridicidad Pluralista (Balance de los Proyectos de ley sobre el art. 149 de la Constitución). En: *Boletín del Instituto Riva-Agüero*, no. 28, pp. 153-174.
- YRIGOYEN Fajardo, Raquel (2002) "Hacia un reconocimiento pleno de las rondas campesinas y el pluralismo legal". En: *Revista Allpanchis: Especial sobre Justicia Comunitaria en los Andes*, no.59-60, pp.31-81.
- YRIGOYEN Fajardo, Raquel (2004) "Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos". En: *El Otro Derecho*, ILSA, no. 30, pp.171-195.
- YRIGOYEN FAJARDO, Raquel (ed.) (2010) *Pueblos indígenas. Constituciones y reformas políticas en Latinoamérica*. Lima: IIDS, INESC, ILSA.
- YRIGOYEN FAJARDO, Raquel (2011) "El horizonte del constitucionalismo pluralista: del multiculturalismo a la descolonización" En: RODRIGUEZ GARAVITO, César (coord.), *El Derecho en América Latina: un mapa para el pensamiento jurídico del siglo XXI*, pp. 139-159. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores.

Cuadro No. 1

PROYECTOS DE LEY DE COORDINACIÓN ENTRE JUSTICIA ESPECIAL Y JUSTICIA ESTATAL

Año	Número	Sumilla
1985	Proyecto de Ley N°84	Reconoce a las Rondas Campesinas como Organizaciones Independientes del Campesinado sin distinción de filiación política, religiosa y de raza; para protección y defensa de sus tierras, ganado, sembríos, familia, trabajo tradiciones culturales y todo lo que signifique bienestar material y espiritual con justicia social.
1988	Proyecto de Ley N° 1765	Deroga el Decreto Supremo 012-88-IN, de fecha 18 de Marzo de 1988, que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones de las Rondas Campesinas
1990	Proyecto de Ley N° 512	Propone la instalación y funcionamiento de los "Juzgados Campesinos" al interior de cada Comunidad Campesina o de Núcleos Rurales de más de 50 familias
1990	Proyecto de Ley N° 540	Propone la Ley para crear una Comisión Especial de recuperación y debido reordenamiento del Derecho consuetudinario
1991	Proyecto de Ley N° 1091	Propone la Ley para el Reconocimiento de Rondas Urbanas y/o Comité de Autodefensa Urbana.
1997	Proyecto de Ley S/N	Proyecto de ley de Justicia de Paz y la Jurisdicción Comunal Facultativa
1998	Proyecto de Ley S/N	Proyecto de ley: Administración de Justicia en las Comunidades Campesinas y Nativas
2000	Proyecto de Ley N° 0939	Propone la Ley de administración de justicia para pueblos indígenas
2000	Proyecto de Ley N° 0587	Propone la Ley de desarrollo Constitucional del artículo 149
2001	Proyecto de Ley N°89	Desarrolla del artículo 149° de la Constitución Política del Estado y de adecuación normativa del Convenio 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales
2001	Proyecto de Ley N° 164	Propone la Ley de Rondas Campesinas
2001	Proyecto de Ley N° 651	Propone la Ley de Rondas Campesinas
2001	Proyecto de Ley N° 948	Propone la Ley de Rondas Campesinas

2001	Proyecto de Ley N° 1441	Propone la Ley de Rondas Campesinas
2001	Proyecto de Ley N° 1513	Propone la Ley de Rondas Campesinas
2001	Proyecto de Ley N° 1538	Propone la Ley de Rondas Campesinas
2001	Proyecto de Ley N° 1729	Propone la Ley Marco de las Comunidades Campesinas y Nativas
2001	Proyecto de Ley N° 1729	Propone la Ley Marco de las Comunidades Campesinas y Nativas
2001	Proyecto de Ley N° 2900	Propone la Ley de función jurisdiccional especial de las comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas
2002	Proyecto de Ley N° 2434	Propone la Ley de Rondas Campesinas
2002	Proyecto de Ley N° 2342	Concede beneficios a los miembros, de las rondas campesinas y de los comités de autodefensa que lucharon y/o fueron víctimas del terrorismo
2002	Proyecto de Ley N° 2590	Propone la Ley de Rondas Campesinas
2002	Proyecto de Ley N° 3408	Propone la Ley de Rondas Campesinas
2002	Proyecto de Ley N° 3802	Propone la Ley de Rondas Campesinas
2011	Proyecto de Ley N° 313/2011-PJ	Propone la Ley de Coordinación Intercultural de la Justicia
2011	Proyecto de Ley N° 973/2011-CR	Propone la Ley de la jurisdicción originaria campesina y nativa y su coordinación con la jurisdicción ordinaria
2013	Proyecto de Ley N° 2751/2013-CR	Propone la Ley que regula la justicia intercultural de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas.
2013	Proyecto de Ley N° 2886/2013-CR	Propone la Ley que regula la coordinación entre la justicia entre los pueblos indígenas y la justicia ordinaria.
2016	Proyecto de Ley N° 773/2016-CR	Propone la Ley de Desarrollo del artículo 149 de la Constitución Política del Perú que regula la coordinación intercultural de la justicia
2016	Proyecto de Ley N°797/2016 -CR	Propone modificar el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, para reconocer funciones jurisdiccionales a las Rondas Campesinas Autónomas dentro de sus territorios.

2016	Proyecto de Ley N° 885/2016-CR	Propone modificar el artículo 149 de la Constitución Política del Perú para reconocer las facultades jurisdiccionales a las rondas campesinas
2016	Proyecto de Ley 925/2016-CR	Propone modificar el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, tiene por objeto reconocer como organizaciones de apoyo de las Comunidades Campesinas y Nativas, para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales consuetudinarias, a los Comités de Autodefensa, tal como sucede con las Rondas Campesinas.
2017	Proyecto de Ley 2294/2017-CR	Propone modificar el artículo 6° de la Ley N° 27908 "Ley de Rondas Campesinas"
2017	Proyecto de Ley N°2473/2017-CR	Ley que reforma el artículo 149 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de otorgar a las rondas Campesinas la función jurisdiccional con la que cuentan Las comunidades campesinas y nativas

Fuente: Realizado con información del Archivo Digital de proyectos de ley del Congreso de la República del Perú⁴³ y de los textos de Laos Fernández (2009:115-153) e Yrigoyen (2001: 157-158)

⁴³ Ver: <http://www.congreso.gob.pe/proyectosdeley/> [Consulta: 15-7-2019]

Cuadro No. 2**DIFERENCIAS ENTRE RONDAS CAMPESINAS Y COMITÉS DE AUTODEFENSA**

Rondas Campesinas	Comités de Autodefensa
Surgen para garantizar la seguridad y el orden público en sus comunidades y caseríos, como consecuencia del actuar de bandas de abigeos que ponen en riesgo sus bienes, su integridad y sus propias vidas.	Surgen para enfrentar a la subversión como parte de una estrategia desde el Estado, actuando como un soporte estratégico para el control del terrorismo en el medio rural.
Contribuyen al desarrollo y a la paz social.	Contribuyen a las tareas de pacificación.
Son autónomos en su organización y funciones.	Son dependientes de las FF.AA y policiales
Son organizaciones de carácter permanente.	De acuerdo con la normatividad son de carácter transitorio.
Su actuar está motivado por un conjunto de necesidades e intereses de su propia organización.	Su actuar está motivado por la sola existencia del conflicto armado.
Su aporte en las tareas de desarrollo de sus zonas se define por la consulta a sus bases y la gestión de sus directivas.	Su aporte al desarrollo socio-económico está basado en una labor complementaria a la lucha antsubversiva y es controlada por los órganos de seguridad y orden público.
Carecen de cualquier tipo de asignación presupuestal de recursos propios para sus labores de gestión.	Están facultados para administrar un fondo patrimonial proveniente del Estado.
Por su carácter pacífico carecen de armamento y municiones.	Por su labor de combate a la subversión han contado o cuentan con armas y municiones.
Están facultados constitucionalmente para ejercer funciones jurisdiccionales.	Carecen de facultades jurisdiccionales, contando con la atribución de denunciar ante las autoridades correspondientes los hechos ilícitos que se cometan en los lugares donde actúan

Coordinan voluntariamente con las autoridades de sus distritos y provincias.	Están obligados a coordinar con las Fuerzas Armadas y Policiales, así como con otros organismos del Estado.
Cuentan con estatutos y reglamentos internos que establecen los marcos de su actuación.	Están regidos por el Reglamento de Organización y Funciones de los Comités de Autodefensa, elaborado por las autoridades militares.

Fuente: Rodríguez (2007: 27)