

PONTIFICIA UNIVERSIDAD
CATÓLICA DEL PERÚ
Facultad de Derecho



Informe jurídico de la sentencia N° 154/2021 (EXP. N° 03158-2018-PA/TC)

Trabajo de suficiencia profesional para optar por el título profesional de Abogado

Autor:

Renato Levaggi Tapia

Revisor:

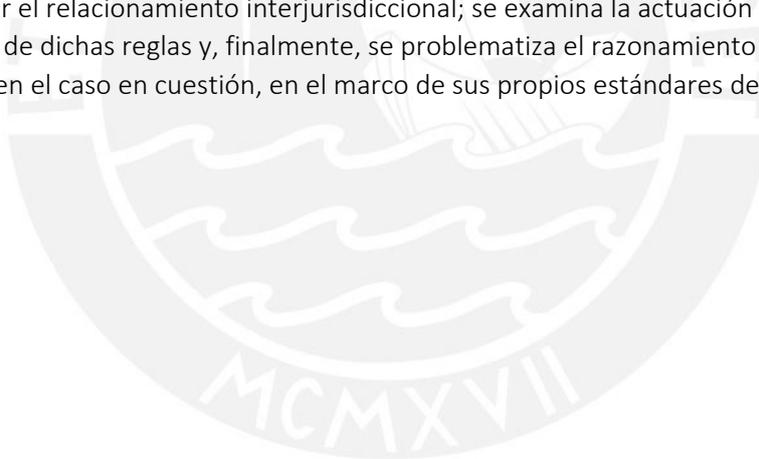
Javier Antonio La Rosa Calle

Lima, 2021

Informe jurídico de la sentencia N° 154/2021 (EXP. N° 03158-2018-PA/TC)

Resumen

Este informe analiza el razonamiento jurídico del Tribunal Constitucional al evaluar si la actuación de la justicia ordinaria, en el marco de un proceso penal seguido contra autoridades de las rondas campesinas de Cusco por la comisión del delito de coacción, vulneró la autonomía de la jurisdicción especial indígena. La sentencia N° 154/2021, que resuelve declarar infundada la demanda de amparo que dio origen al expediente 03158-2018-PA/TC, aborda, desde una mirada compleja de la diversidad cultural y el pluralismo jurídico, el relacionamiento entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial reconocida en el artículo 149 de la Constitución Política de 1993 a las autoridades de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas. Para ello, parte de una propuesta teórica que plantea un abordaje desde lo que denomina el “constitucionalismo intercultural” como una opción ética y jurídica para la actuación jurisdiccional en un contexto cultural y jurídicamente diverso. En ese sentido, este informe realiza un examen de la actuación de la justicia ordinaria en el caso en cuestión, desde los estándares de justicia intercultural establecidos por la propia jurisprudencia del tribunal, así como por otros órganos jurisdiccionales e instituciones del sistema de justicia que han desarrollado importantes avances en dicha materia. Para ello, luego de establecer un breve marco teórico referido a la interculturalidad, el pluralismo jurídico y el reconocimiento de la jurisdicción especial indígena, se analizan los más relevantes principios y parámetros jurídicos que deben guiar el relacionamiento interjurisdiccional; se examina la actuación del Poder Judicial a partir de dichas reglas y, finalmente, se problematiza el razonamiento del Tribunal Constitucional en el caso en cuestión, en el marco de sus propios estándares de justicia intercultural.



Índice

I. Introducción.....	1
II. Justificación de la elección de la sentencia.....	2
III. Relación de los hechos relevantes	4
A. El <i>proceso</i> en la jurisdicción especial.....	4
B. La denuncia ante la Fiscalía de Prevención del Delito de Quispicanchi	4
C. La primera demanda de amparo	4
D. La segunda demanda de amparo	5
E. El recurso de agravio constitucional	5
F. Hechos complementarios	6
IV. Cuestiones preliminares	7
A. El concepto de Pluralismo Jurídico	7
B. El reconocimiento de la jurisdicción especial indígena.....	8
C. De una “Constitución Multicultural” a un “constitucionalismo intercultural”	10
D. Principales cuestiones procesales	12
V. Identificación de los problemas jurídicos.....	13
A. Problema jurídico principal.....	14
B. Problemas jurídicos específicos	14
VI. Análisis de los problemas jurídicos	14
A. Primer problema jurídico específico: ¿Qué principios y parámetros jurídicos deben guiar la relación entre la jurisdicción especial -de las comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas- y la jurisdicción ordinaria?	14
A.1 Análisis	14
A.2. Conclusiones parciales.....	18
B. Segundo problema jurídico específico: ¿Los juzgados ante quienes se interpusieron los amparos actuaron siguiendo parámetros de justicia intercultural?	21
B.1 Análisis.....	21
B.2. Conclusiones parciales.....	24
C. Tercer problema jurídico específico: ¿Siguió el Tribunal Constitucional sus propios estándares de justicia intercultural al valorar la vulneración de la autonomía jurisdiccional en el proceso penal seguido contra las autoridades de las rondas campesinas?.....	25
C.1 Análisis.....	25
C.2. Conclusiones parciales.....	27
VII. Conclusiones centrales	29
VIII. Bibliografía	31

I. Introducción

“Porque no podemos estar permitiendo que gente que colaboramos con la paz y la justicia aquí en nuestros pueblos seamos denunciados. Yo tengo seis denuncias en la fiscalía. Entonces, a pesar de que luchamos, de repente, por la tranquilidad, todavía estemos denunciados como dijo el compañero, por secuestro, por muchas cosas”.¹
Rondero de Cajamarca

“La política de la Corte es acercarse y conocer la realidad, no queremos imponer nuestras costumbres, nosotros tratamos de amoldarnos a las realidades que hay. Yo he tenido algunos impases por habeas corpus y con comuneros, yo acudo ante el Apu o presidente de FERIAAM para saber que está pasando”.²
Juez de San Martín

Han transcurrido cerca de treinta años desde que la Constitución Política del Perú reconoció, en su artículo 149,³ la facultad jurisdiccional de las autoridades de las comunidades campesinas, comunidades nativas y rondas campesinas.⁴ La misma disposición constitucional encomendó a la ley el establecimiento de las formas de coordinación entre la jurisdicción especial y el Poder Judicial. Hasta hoy, sin embargo, y sin que sea el objeto principal de este informe el emitir algún juicio valorativo respecto a la necesidad o idoneidad de dicho mandato de desarrollo legislativo, no ha sido aprobada una ley de coordinación.

En la práctica y en todo el país, sin embargo, la coordinación -y la descoordinación- se manifiestan día a día. En los espacios locales, provinciales y regionales, las autoridades de las comunidades, rondas y de las distintas instituciones y órganos de la jurisdicción ordinaria, por diversas razones y circunstancias, se encuentran. Y este encuentro se desarrolla, de manera armónica o conflictiva, dependiendo de numerosos factores: los niveles de organización comunitaria; el grado de apertura o acercamiento de las autoridades estatales que administran justicia a las lógicas del mundo rural; las materias abordadas; las personas involucradas en cada caso; el conocimiento del Derecho de los operadores de una u otra jurisdicción, etc.

¹ Autoridad rondera, varón. (2010) Citado en: La Rosa, J. / 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. Serie Justicia comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador, Volumen: 5 Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal, IDL. Pág. 88.

² Juez, varón. (2011) Citado en: Ibidem, 159.

³ 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. En: Constitución Política del Perú. (1993)

⁴ El propio Tribunal Constitucional, en la sentencia que es materia de este informe (EXP. N° 03158-2018-PA/TC), se ha pronunciado sobre el carácter indubitable del reconocimiento a las facultades jurisdiccionales de las rondas campesinas, al margen de la función de apoyo que les otorga literalmente la disposición constitucional del artículo 149. En el artículo de Levaggi, R. publicado en el año 2021, se expresan algunas ideas sobre esta materia: <https://bit.ly/3lA8ZJv>

Como será abordado en el punto referido a las cuestiones preliminares (sección IV), el reconocimiento de la jurisdicción especial indígena⁵ y la coordinación del Estado con ella no se agota en la mencionada norma constitucional o en la propia constatación práctica y casuística, si no que se ha puesto de manifiesto, también, en diversas normas de distinto rango, instrumentos de política y jurisprudencia de diversos tribunales, incluyendo a la Corte Suprema de Justicia y al propio Tribunal Constitucional (en adelante, TC).

A pesar de los avances que serán comentados posteriormente, el carácter inherentemente conflictivo de la relación interjurisdiccional abordada se pone constantemente de manifiesto, entre otros motivos, por la discrecionalidad con que las autoridades de la jurisdicción ordinaria administran las situaciones de encuentro con las diversas manifestaciones de justicia indígena. Es en ese sentido que, como expresaré en la siguiente sección referida a la justificación de la elección de la sentencia materia de este informe, resulta sumamente relevante lo que el Tribunal Constitucional haya señalado respecto a los alcances de la jurisdicción especial indígena y su relacionamiento con la justicia ordinaria.

Para ello, presentaré la información en el siguiente orden: En primer lugar, relatando los hechos relevantes del caso, incluyendo algunos hechos posteriores a la sentencia, de carácter complementario (Sección III). En segundo lugar, abordaré brevemente algunas cuestiones preliminares, sobre todo relacionadas a aspectos teóricos y procesales, que permitan graficar un mejor contexto (Sección IV). En tercer lugar, plantearé el problema jurídico principal y los problemas jurídicos específicos identificados (Sección V). Luego, analizaré cada uno de los problemas específicos (Sección VI), para arribar a conclusiones de carácter parcial que, de manera acumulativa permitan componer las conclusiones centrales del caso, que responden al problema jurídico principal (Sección VII).

II. Justificación de la elección de la sentencia

Considero que la sentencia 154/2021 del TC, que resuelve declarar infundada la demanda de amparo que dio origen al Expediente 03158-2018-PA/TC, revestía la suficiente complejidad y relevancia para ser materia de este informe jurídico por los siguientes fundamentos:

- 2.1. En esta sentencia, el TC aborda, en toda su complejidad, la temática del pluralismo jurídico, reconocido en el artículo 149 de la Constitución Política, como una expresión de la diversa realidad cultural del Perú. Para ello, coloca al pluralismo -cultural y jurídico -como un principio fundamental del Estado Constitucional.
- 2.2. En esa línea, el TC explora, en un repaso y análisis de su propia jurisprudencia, la necesidad de dar un paso desde la concepción de “Constitución Multicultural” hacia la de un “constitucionalismo Intercultural”. Siendo la primera una línea interpretativa de reconocimiento fáctico de la diversidad, que podría considerarse un criterio limitado, y

⁵ Agrego en este punto y de manera temprana en el documento, la categoría de “indígena” a la jurisdicción especial reconocida en el artículo 149, pues es el tratamiento que recibe desde el propio Tribunal Constitucional, aunque no lo haya hecho la Constitución Política. Esto será detallado en la sección IV.

dando paso a la perspectiva Intercultural, como una propuesta ético-política dialógica que debería guiar el conflicto cultural.⁶

- 2.3. Así, al analizar el hecho controvertido de la sentencia, es decir, determinar jurídicamente si, sobre los hechos acreditados, cabe hacer una calificación de injerencia de parte de la jurisdicción ordinaria en el ejercicio de las facultades jurisdiccionales de las autoridades de las rondas campesinas, el TC aborda la relación entre los derechos fundamentales -como límite a la jurisdicción especial/indígena- y la identidad cultural y el pluralismo jurídico, estudiando esta relación en una crítica a la asignación de un carácter estático o absoluto a los primeros y pronunciándose respecto a la autonomía jurisdiccional indígena reconocida constitucionalmente.
- 2.4. Resalta, en ese sentido, el hecho que el TC haga explícitos una serie de criterios de “diálogo interjurisdiccional intercultural”⁷ como un marco ineludible según indica, no solo para los jueces, sino para las demás “entidades” que aborden estas cuestiones en el ejercicio de sus funciones, desde un llamado a la apertura y sentido crítico frente a la diversidad cultural y la expresión de esta en el ámbito de la justicia.
- 2.5. Merece una mención, por otro lado, que el TC haya dedicado un espacio específico a pronunciarse sobre las facultades jurisdiccionales de las rondas campesinas autónomas, vale decir, aquellas que no forman parte de comunidades campesinas. Para ello, otra vez desde la mirada compleja a la diversidad, apela a la realidad sociocultural a fin de concluir que cuando se haga alusión a la jurisdicción especial, esta debe entenderse como aquella que desarrollan las comunidades campesinas, las comunidades nativas y las rondas campesinas, al margen de la función de apoyo que otorga literalmente la disposición constitucional del artículo 149 a estas últimas.
- 2.6. Por otro lado, el TC se pronuncia sobre la omisión legislativa a propósito del mandato constitucional del último párrafo de artículo 149 referido a la aprobación de una ley de coordinación entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria. Este punto es especialmente relevante puesto que el tribunal no se limita a calificar la conducta omisiva del Congreso de la República como una situación de inconstitucionalidad, lo que generaría una vulneración a la autonomía jurisdiccional de las comunidades y rondas, sino que insta al legislativo a realizar una convocatoria amplia para la discusión de los alcances de la ley de coordinación, en una expresión material del espíritu dialógico del enfoque intercultural propuesto por la sentencia.
- 2.7. Finalmente, y al margen de todos los aspectos positivos resaltados en esta justificación, considero, como será explicitado en la sección referida a los problemas jurídicos que guían este informe, que es posible cuestionar, en la propia sentencia, si el Tribunal Constitucional ha puesto en práctica esta batería de criterios, principios y enfoques relacionados con la interculturalidad al evaluar, en el caso concreto, el relacionamiento entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria.

⁶ El punto “B” de la sección sobre cuestiones preliminares (IV) aborda, de manera más detallada, la importancia de este cambio de perspectiva del TC, desde el multiculturalismo hacia la interculturalidad.

⁷ Estos criterios o principios fueron propuestos, inicialmente, en el voto singular del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, en la sentencia STC 02765-2014-PA/TC, caso Zelada Riquelme (fundamento 61).

III. Relación de los hechos relevantes

A continuación, se detallan los hechos relevantes del caso, como son expuestos en la sentencia 154/2021, que resuelve declarar infundada la demanda de amparo que dio origen al Expediente 03158-2018-PA/TC.

A. El *proceso* en la jurisdicción especial

- 3.1 El día 7 de junio de 2015, Wilbert Grimaldo Sanga Condemayta solicitó a Francisco Rojas Condemayta que, en su condición de presidente de la Ronda Campesina de la Comunidad de Ccollana, realice una investigación sobre el fallecimiento de su hermano. Denunció como supuestos autores a los comuneros Máximo Quispe Rojas, Diomedes Quispe Bedoya, Teodoro Dimas Quispe Champi y Policarpo Paulino Quispe Champi.
- 3.2 A raíz de la solicitud, el día 20 de junio de 2015, se llevó a cabo una asamblea en la comunidad. En ella se acordó interrogar a las cuatro personas denunciadas y convocar a un encuentro interdistrital de rondas campesinas del distrito de Marcapata, dada la complejidad del caso.
- 3.3 Los días 27 y 28 de junio de 2015 se llevó a cabo la asamblea interdistrital convocada, a la cual se invitó a participar a la Fiscalía y a la Policía Nacional, asistiendo solo esta y algunas autoridades políticas de la localidad. La ronda campesina indicó que, en dicha asamblea, los denunciados declararon ser los responsables de la muerte del comunero Fredy Sanga Condemayta.

B. La denuncia ante la Fiscalía de Prevención del Delito de Quispicanchi

- 3.4 Días antes de la realización de la asamblea interdistrital, el día 22 de junio de 2015, dos de los denunciados ante la ronda campesina, Diomedes Quispe Bedoya y su hijo Teodoro Dimas Quispe Champi, denunciaron a las autoridades ronderas por la comisión del delito de coacción ante la Fiscalía de Prevención del Delito de Quispicanchi, por haber sido citados a declarar ante la asamblea, solicitando que se impida su realización.
- 3.5 El día 25 de junio de 2015, la Fiscalía Provincial Civil, de Familia y Prevención dispuso abrir investigación preliminar a nivel policial por los hechos denunciados y le recomendó a Francisco Rojas Condemayta y a Wilbert Grimaldo Sanga Condemayta que “se abstengan de incurrir en actos vedados por la ley en agravio de los denunciados”.

C. La primera demanda de amparo

- 3.6 El 3 de abril de 2018, Ceferino Suclli Huamán, José Phari Rivas, Blas Guido Antezana Tapara (director de Debates), Wilbert Grimaldo Sanga Condemayta, Julián Huamán Quispe (director de Disciplina), Francisco Rojas Condemayta y Erasmo Apaza Quispe (presidente de la Central de rondas campesinas de Marcapata), interponen demanda de amparo en contra de:

- (i) Ruddy Sandra Villagra Gonzales, fiscal provincial de la Segunda Fiscalía Provincial Penal de Quispicanchi, que emitió requerimiento acusatorio de fecha 27 de marzo de 2017 (f. 51);
- (ii) Roger Jiménez Luna, juez del Primer Juzgado de Investigación Preparatoria de Quispicanchi, que expidió la Resolución 2, de fecha 5 de junio de 2017 (f. 70), a través de la cual declaró la validez formal y sustancial de la acusación escrita presentada por la Segunda Fiscalía Provincial Penal de Quispicanchi y también emitió la Resolución 4, de fecha 5 de junio de 2017 (f. 72), mediante la cual dictó el auto de enjuiciamiento; y
- (iii) Jorge Pareja Quispe, juez del Primer Juzgado Penal Unipersonal de Quispicanchi que tuvo a su cargo el desarrollo del juicio oral del proceso penal –signado con el Expediente 00105-2016-88-1014-JRPE- 01– que se les venía siguiendo por la presunta comisión del delito de coacción.

3.7 El día 2 de mayo de 2018, el Primer Juzgado Mixto de Quispicanchi declaró improcedente la demanda de amparo por considerar que en el proceso penal cuestionado aún no se había emitido sentencia que condene o absuelva a los procesados, hoy demandantes, razón por la cual no existía una amenaza ni mucho menos una vulneración a su autonomía jurisdiccional.⁸

D. La segunda demanda de amparo

3.8 El 9 de julio de 2018, la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco confirmó la sentencia apelada con similares argumentos, esencialmente, porque la autonomía jurisdiccional alegada por los demandantes no se encontraba amenazada o comprometida, pues la función jurisdiccional ejercida por las comunidades también está sometida a control, cuando producto de su ejercicio se hayan violado derechos fundamentales; situación que debe ser esclarecida en el proceso penal y no en el amparo.⁹

E. El recurso de agravio constitucional

3.9 Posteriormente, los abogados Juan Carlos Ruiz Molleda, Maritza Quispe Mamani y José Ramiro Llatas Pérez interponen un recurso de agravio constitucional a favor de Blas Antezana Tapara, Francisco Rojas Condemayta y otros, contra la resolución de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco previamente mencionada. La pretensión estuvo dirigida a que se declare la nulidad de las disposiciones fiscales que dieron origen al proceso penal seguido en contra de los recurrentes por la presunta comisión del delito de coacción, así como la nulidad de todos los actos procesales realizados en este, por vulnerar la autonomía jurisdiccional reconocida a las comunidades campesinas y nativas, así como a las rondas campesinas.

3.10 El día 21 de enero de 2021, en la sentencia que es materia de análisis, el Tribunal Constitucional decide declarar infundada la demanda de amparo, sosteniendo que “el

⁸ Primer Juzgado Mixto de Quispicanchi. (2018) Auto de improcedencia de demanda. Resolución N° 1 del Expediente 00043-2018-0-1014-JM-CI-01.

⁹ Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco (2018) Resolución N° 5 del Expediente 132-2018-0-1001-SP-CI-01.

hecho de que las autoridades comunales o ronderas sean investigadas y procesadas penalmente por incurrir en la supuesta comisión de delitos cuando imparten justicia, no puede ser considerado, *prima facie*, como una injerencia de la jurisdicción ordinaria en la jurisdicción indígena. Ello, porque lo que se discute no es la facultad comunal o rondera para investigar y castigar a las personas que hayan cometido una conducta social, es decir, para impartir justicia”.¹⁰ Agrega que “lo que se busca esclarecer es que el ejercicio de esa facultad jurisdiccional por las autoridades comunales o ronderas no haya sido arbitrario, es decir, que no se haya incurrido en conductas que sí merecen una investigación penal y sanción del poder punitivo”.¹¹

3.11 Asimismo, indicó el Tribunal Constitucional que ante afirmaciones marcadamente contradictorias entre las partes, desprendidas del requerimiento acusatorio de la Segunda Fiscalía Provincial Penal de Quispicanchi del 27 de marzo de 2017, y referidas a los mecanismos de la justicia rondera utilizados en la asamblea interdistrital mencionada en el punto “A” de esta sección (el que los acusados hayan sido desnudados, empapados con agua y obligados a realizar ejercicio físico) existe “una duda razonable sobre si las autoridades ronderas demandantes en el presente amparo, al ejercer su función jurisdiccional, habrían incurrido o no en excesos que ponen en cuestionamiento la legitimidad de su accionar”,¹² lo que legitima que corresponda -a la justicia penal- evaluar si sus conductas pueden ser consideradas o no como delitos.

3.12 Además, el Tribunal Constitucional exhortó al Congreso de la República que publique la ley de coordinación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria, como ordena el artículo 149 de la Constitución, en un plazo no mayor a dos años contado a partir de la expedición de la sentencia.

F. Hechos complementarios

3.13 El día 16 de agosto de 2018, el Juzgado Penal Unipersonal de Quispicanchi condenó a Blas Guido Antezana Tapara, Erasmo Apaza Quispe, Julián Huamán Quispe (Coautores) y Wilbert Grimaldo Sanga Condemayta (en calidad de instigador) por el delito Contra la Libertad, en la modalidad de Violación de la Libertad Personal, sub tipo Coacción, en agravio Diomedes Quispe Bedoya y Teodoro Dimas Quispe Champi -en grado consumado-; y agravio de Policarpo Quispe Champi y Máximo Quispe Rojas -en grado de tentativa.

3.14 El día 12 de diciembre de 2018, la Segunda Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia del Cusco, confirmó la sentencia condenatoria apelada, en el caso de Blas Guido Antezana Tapara, Erasmo Apaza Quispe y Julián Huamán Quispe, mientras que revocó la sentencia en el caso de Wilbert Grimaldo Sanga Condemayta.

¹⁰ Tribunal Constitucional del Perú (2021). Sentencia recaída en el expediente 03158-2018-PA/TC. Fundamento 58.

¹¹ *Ibíd.*

¹² *Ibíd.* Fundamento 54.

IV. Cuestiones preliminares

4.1 Antes de pasar a las secciones referidas a la identificación y análisis de los problemas jurídicos del caso, resulta pertinente abordar, en este apartado denominado “cuestiones preliminares”, cuatro aspectos fundamentales: **A.** Una definición básica del concepto de Pluralismo Jurídico; **B.** Una descripción teórico-normativa del proceso de reconocimiento de la jurisdicción especial indígena en el Perú; **C.** Una mirada a la fundamentación del TC respecto al paso de una “Constitución Multicultural” a un “constitucionalismo intercultural” y **D.** Algunos aspectos relacionados a la procedencia del proceso de amparo en el caso en cuestión.

A. El concepto de Pluralismo Jurídico

4.2 El profesor Armando Guevara define el pluralismo jurídico como la “coexistencia e interacción de diferentes ordenamientos normativos sobre las mismas situaciones sociales en un espacio geopolítico determinado [... en el que] diversos ‘Derechos’ tienen vigencia social en forma simultánea y conflictiva.”¹³ Efectivamente, en el Perú, el contexto de diversidad cultural¹⁴ trae como consecuencia un escenario complejo de pluralismo en el que conviven innumerables tradiciones jurídicas que han seguido un desarrollo histórico propio, aunque en constante contacto, disputa y debate.

4.3 Asimismo, Benda-Beckmann, en el año 2002, sostuvo que:

“El concepto de pluralismo jurídico ha sido empleado en investigaciones jurídicas y sociales durante casi treinta años, convirtiéndose en objeto de apasionados debates. El punto principal en estos, que los distingue de las típicas discusiones sobre el concepto de derecho, es si estamos o no preparados para admitir la posibilidad teórica de más de un orden o mecanismo jurídico dentro de un solo espacio sociopolítico, con diferentes fuentes de validación y sostenidos por formas de organización distintas a la estatal”.¹⁵

4.4 Los actores oficialmente reconocidos por el Estado peruano, como lo son las autoridades de las comunidades nativas, comunidades y rondas campesinas, poseen facultades jurisdiccionales reconocidas constitucionalmente por el artículo 149, que los colocan en el mismo nivel que las autoridades de la justicia ordinaria.

¹³ Guevara, A. (2001). Las Causas Estructurales de la Pluralidad Legal en el Perú. *Derecho & Sociedad*, (16), 325-340. Pág. 327. Recuperado a partir de <https://bit.ly/31QRxf>

¹⁴ Un total de 5 millones 985 mil 551 personas, que equivalen al 25,8% de la población censada en el censo demográfico del año 2017, se autoidentificó como perteneciente a un pueblo indígena. En: Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2018) Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Págs. 50-52. Recuperado a partir de: <https://bit.ly/3FOJGdW>

¹⁵ Benda-Beckmann, f. von. (2002). «Who's Afraid of Legal Pluralism? ». *Journal of Legal Pluralism* 47: 37-82. En: Guevara, J. y Gálvez, A. (Compilación y traducción). (2014) Pluralismo jurídico e interlegalidad: textos esenciales. Lima: Centro de Investigación, Capacitación y Asesoría Jurídica del Departamento Académico de Derecho (CICAJ), Dirección Académica de Responsabilidad Social (DARS), Pontificia Universidad Católica del Perú. Pág. 41.

4.5 Como es explicado más adelante, el propio TC ha establecido al “constitucionalismo intercultural” como el marco dialógico que debe guiar el relacionamiento entre las diversas justicias que conviven en el país, por lo que puede sostenerse que se ha determinado que la relación interjurisdiccional se ejerza en igualdad y no de manera subordinada.¹⁶ En ese marco, el ordenamiento peruano ha optado por adoptar un sistema de pluralismo jurídico, a partir del reconocimiento de la jurisdicción especial indígena, como se detalla en el siguiente apartado de esta sección.

B. El reconocimiento de la jurisdicción especial indígena

4.6 La jurisdicción especial indígena reconocida en el artículo 149 de la Constitución Política, denominada “justicia comunal” por los primeros instrumentos normativos y de política que la mencionan, recibió la atención de algunos del más alto nivel político como el Acuerdo Nacional (2002), la Comisión Especial de Reforma Integral de la Administración de Justicia – CERIAJUS (2003) y el Acuerdo Nacional por la Justicia (2004). En julio de 2021, el Ejecutivo aprobó la “Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia”,¹⁷ que incluye un apartado especial relacionado con la “justicia intercultural”.

4.7 La Ley 24571 de 1986 reconoció por primera vez a las rondas campesinas y estableció su capacidad de colaborar con las autoridades estatales en la “eliminación” del delito. Luego, tras varias normas que pretendieron subordinarlas a la Policía Nacional o al Ministerio del Interior, como el reglamento de 1988 (D. S. N° 012-88-IN), o hacían referencia sólo a aquellas rondas organizadas dentro de las comunidades, se promulgó la Ley 27908, Ley de Rondas Campesinas y su reglamento en el año 2003 (D. S. N° 025-2003-JUS), instrumentos que reconocen su facultad para la solución pacífica de conflictos y establecen el deber de las autoridades jurisdiccionales del Estado de coordinar con ellas.

4.8 Sin embargo, el reconocimiento específico de facultades jurisdiccionales a las rondas campesinas se encuentra por primera vez en las conclusiones del Pleno Jurisdiccional Penal con presencia de Magistrados provenientes de las Cortes Superiores de Justicia de Amazonas, San Martín, Ucayali y Loreto, de mayo de 2008 y del Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116 del 13 de noviembre de 2009 con presencia de las Salas Penales Permanentes y Transitorias de la Corte Suprema de Justicia de la República.¹⁸

4.9 El Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116 tuvo como fundamentos al derecho a la identidad cultural, al artículo 149 de la Constitución y al Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y determinó que las rondas campesinas forman parte de un sistema especial propio y que constituyen una forma de autoridad especial en los lugares o espacios rurales del país en que existen y por tanto poseen facultades jurisdiccionales, como las comunidades campesinas y nativas. Este hecho trató, de alguna manera, de remediar la omisión legislativa respecto al mandato del artículo 149 de la Constitución.

¹⁶ Las diferencias conceptuales entre multiculturalismo e interculturalidad se detallan en el apartado C de esta sección.

¹⁷ Decreto Supremo N° 012-2021-JUS. Normas Legales. Diario Oficial El Peruano, 15 de julio de 2021. Recuperado a partir de: <https://bit.ly/3y6nWWm>

¹⁸ Poder Judicial. (2009) Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116. Recuperado a partir de: <https://bit.ly/3soE8kR>

- 4.10 Junto a los instrumentos normativos y de política, se ha erigido la figura clave de la jurisprudencia para ir perfilando los instrumentos constitutivos de la justicia intercultural. Desde las sentencias de diversas cortes superiores, en las que de manera reiterativa se ha sostenido que las rondas campesinas no cometen delito de secuestro cuando capturan a un presunto delincuente, pasando por un número considerable de sentencias de la Corte Suprema en dicho sentido,¹⁹ hasta la jurisprudencia, muchas veces contradictoria del TC, que, como en el Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116, no ha tenido reparos -siendo este el caso de la sentencia motivo de este informe- en dar el paso desde el concepto de justicia comunal hacia el de justicia indígena.
- 4.11 Aunque pueda parecer algo evidente para quienes trabajan el tema de los derechos de los pueblos indígenas o tienen la perspectiva intercultural, la identificación de la antes llamada “justicia comunal”, entendida históricamente como una respuesta residual de acceso a la justicia en el mundo rural, con la justicia indígena, es decir, otorgando un reconocimiento que se sostiene en el derecho a la identidad cultural, en este caso de los pueblos indígenas, es una postura de avanzada para el rígido mundo del Derecho.
- 4.12 Este no es un tema menor, pues el redimensionar la llamada históricamente *justicia comunal*, dando paso a la justicia indígena, o más propiamente, a la jurisdicción especial indígena otorga un nivel superior de reconocimiento al derecho de las comunidades y rondas a tener su propio Derecho. Es decir, a poseer sus propias reglas, autoridades, instituciones y procedimientos.
- 4.13 Así lo sostiene el Convenio Núm. 169 de la OIT cuando señala que se debe tomar en consideración el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas, quienes poseen además el derecho de conservar sus propias instituciones y los métodos a los que recurren tradicionalmente para la represión de delitos (artículos 8 y 9).²⁰
- 4.14 Mención aparte merecen los protocolos sobre justicia intercultural del Poder Judicial.²¹ Se trata, en primer lugar, del “Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia” y el “Protocolo de Actuación en Procesos Judiciales que Involucren a Comuneros y Ronderos”, aprobados de manera conjunta en diciembre de 2013 por el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, mediante Resolución Administrativa N° 333-2013-CE-PJ. Junto a ellos, el Poder Judicial aprobó, en el año 2015, el “Protocolo de atención y orientación legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios del sistema estatal de justicia”. De este último es que el TC recoge parámetros sobre enfoque intercultural (STC 0367-2016-PHC/TC).
- 4.15 En cuanto a la institucionalidad estatal relacionada con la materia, es importante indicar que el Poder Judicial cuenta con dos órganos especializados: la Oficina Nacional de Justicia

¹⁹ La siguiente publicación contiene un cuadro resumen de las sentencias de la Corte Suprema relacionadas a la jurisdicción especial: La Rosa, J. y Ruiz J. Editores. (2010) La Facultad Jurisdiccional de las Rondas Campesinas: Comentarios al Acuerdo Plenario de la Corte Suprema que reconoce facultades jurisdiccionales a las rondas campesinas. Instituto de Defensa Legal IDL, Lima. Págs. 117-119

²⁰ Organización Internacional del Trabajo (1989) Convenio N. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

²¹ Poder Judicial (2015) Protocolos para una Justicia Intercultural. Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena. Lima, Perú.

de Paz y Justicia Indígena - Onajup, que cuenta con oficinas descentralizadas en todos los distritos judiciales del país y la Comisión de Justicia Intercultural, ambas adscritas al Consejo Ejecutivo del Poder Judicial y encargadas, precisamente, de promover la coordinación interforal intercultural.

- 4.16 Finalmente, junto a los acuerdos plenarios mencionados con anterioridad (4.5), es pertinente recordar que el Poder Judicial lleva a cabo plenos jurisdiccionales regionales o macrorregionales sobre justicia intercultural y también “plenos interculturales”.
- 4.17 Respecto a los plenos jurisdiccionales regionales, siendo el caso materia de este informe desarrollado en Cusco, resalta el llevado a cabo en dicha región en el año 2017. En él, juezas y jueces de diversas cortes superiores de justicia con presencia importante de comunidades y rondas, arribaron a una serie de acuerdos relacionados a su actuación frente a casos que involucren a los actores de la jurisdicción especial indígena.
- 4.18 También en el distrito judicial del Cusco se llevó a cabo el primer “pleno intercultural” en el año 2018, un encuentro entre juezas y jueces, por un lado y autoridades de las comunidades y rondas campesinas de toda la región, por el otro. En él se arribó a importantes acuerdos relacionados con la coordinación interforal.²² Por estos avances, Cusco podría ser considerada la región de más “avanzada” en materia de justicia intercultural. Una muestra de ello es que se creó ahí la primera “Mesa de coordinación de Justicia Intercultural” de nivel regional, con mesas descentralizadas en las provincias de Canchis, Chumbivilcas y Quispicanchi.

C. De una “Constitución Multicultural” a un “constitucionalismo intercultural”

- 4.19 Como se señaló en la sección II de este informe, el TC explora, en una recapitulación y análisis de su propia jurisprudencia, la necesidad de dar un paso desde la concepción de “Constitución Multicultural” hacia la de “constitucionalismo intercultural”. De manera concreta, sostiene que el concepto de “Constitución Multicultural” hace referencia al reconocimiento constitucional de la diversidad cultural, mientras que sería el “constitucionalismo intercultural” el parámetro fundamental del relacionamiento entre culturas.
- 4.20 Pero ¿Pueden convivir una perspectiva multiculturalista con una intercultural? Mientras que el multiculturalismo se sostiene en la convivencia pacífica entre culturas, a partir de la

²² Entre ellos, resalta el siguiente: “Reconocimiento de la autonomía comunal en conflictos sobre tierras Las autoridades de la justicia ordinaria reconocen que las comunidades son autónomas en el uso y disposición de sus tierras. Por ello, las demandas o denuncias sobre conflictos de tierras producidos entre comuneros al interior de la comunidad, que sea presentadas ante la justicia ordinaria, deberán ser trasladadas a la autoridad comunal competente para que informe si ya fueron resueltos o están siendo resueltos por la asamblea comunal. Las decisiones de la justicia especial son respetadas siempre que no violen derechos fundamentales”. En: Corte Superior de Justicia de Cusco. (7 de diciembre de 2018) Sin Título. [Imagen]. Recuperado a partir de: <https://bit.ly/3ECsF6p>

tolerancia,²³ la Interculturalidad es una propuesta ético-política que se basa principalmente en un proceso dialógico, transformativo y contrahegemónico.²⁴

- 4.21 Es así que concebir al multiculturalismo como la constatación fáctica de la diversidad cultural y sostener que, en dicho “contexto”, el enfoque intercultural debería guiar las relaciones entre culturas parece mostrar una contradicción teórica que no contempla el TC.
- 4.22 Tiene el multiculturalismo una carga teórica específica, no se trata de una postura inocua referida a la constatación del hecho de la diversidad, como se ha sostenido. A propósito del multiculturalismo, señala Hale que el proyecto cultural del neoliberalismo consiste en “domesticar y redirigir la abundante energía política que muestra el activismo de los derechos culturales en vez de oponerse directamente a él”²⁵ y que “para lograr esta redirección, un instrumento importante es el otorgamiento estratégico de recursos que premian a las organizaciones que promueven las demandas de derechos culturales consideradas aceptables y castiga a las otras”²⁶, ello a través de lo que el propio autor denomina *multiculturalismo neoliberal*.
- 4.23 Es en ese sentido que una propuesta intercultural difícilmente puede convivir con una perspectiva multiculturalista que parece agotarse en el respeto y la tolerancia para perpetuar la hegemonía cultural de un grupo sobre los otros, cuando la primera, por el contrario, reivindica que, desde la diferencia y a partir del genuino diálogo entre iguales, debe crearse una inédita y consensuada propuesta.
- 4.24 Este tema, eminentemente teórico, resulta trascendental para analizar las posturas expresadas, en el marco de la sentencia materia de análisis, respecto al abordaje del conflicto cultural, de la coordinación interjurisdiccional y también de la mirada de los derechos fundamentales como factor de congruencia de las sociedades plurales.

²³ Señala Wieviorka que “[e]l multiculturalismo relaciona con el poder político a cada cultura concernida y definida por él de manera estable. El multiculturalismo no está implicado en eventuales procesos de intercambio o de diálogo entre las culturas que él reconoce. [...] El peligro del multiculturalismo es que corre siempre el riesgo de fijar las diferencias culturales que reconoce, de prohibir eventuales procesos de descomposición y recomposición”. En: Wieviorka, M. (2003) “Diferencias culturales, racismo y democracia”. En: Mato, D. (coord.): *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*. Caracas: FACES – UCV, 17 - 32. Pág. 30.

²⁴ Para Javier Monroe, “[l]a transformación intercultural de las instituciones democráticas se plantea como la exigencia actual e histórica para lanzar este programa [intercultural]. Esta transformación tomaría la forma de reformas institucionales que instauren el diálogo intercultural en los sistemas semánticos de estas, creando el espacio político para los acuerdos de más largo alcance [...] La instauración política democrática de este diálogo implica evidentemente la construcción y el reconocimiento de una representación política que sea culturalmente indígena, pudiendo tener variadas formas de etnicidad, según sea el contexto de formación de ciudadanía y de democratización de la sociedad”. En: Monroe, J. (2007). *Identidad indígena y violencia simbólica: límites étnicos, discriminación y ciudadanía en los espacios sociales rurales del sur andino (Cusco y Apurímac)*. *Estudios y debates regionales andinos, 3104 (Pueblos indígenas: referencias andinas para el debate)*. CEBEM, IEE, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas. 281 – 314. Pág. 313.

²⁵ Hale, C. (2002) Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala, *Journal of Latin American Studies* 34 (3): 485-524. Pág. 303.

²⁶ *Ibíd.*

- 4.25 Sobre este último punto -el de los derechos fundamentales- resulta positivo que el TC sostenga el carácter inadecuado de “la formulación de reglas estrictas y abstractas sobre cómo resolver los conflictos entre el ejercicio de la jurisdicción consuetudinaria y los derechos fundamentales”.²⁷ Apoya esta tesis en la vasta diversidad cultural del país y opta, en lugar de ello, por la fórmula de establecer principios para su solución caso por caso.²⁸
- 4.26 Como ha sido mencionado anteriormente, el TC se inclina de esta manera por la reivindicación de un pluralismo jurídico de carácter igualitario, que solo coloca a la propia Constitución por encima de los sistemas jurídicos indígenas, descartando así las relaciones de subordinación.

D. Principales cuestiones procesales

- 4.27 Como señala el TC en esta sentencia, antes de entrar al fondo del asunto controvertido, realizó un examen para cerciorarse del cumplimiento de las condiciones de la acción a las que se encuentra sujeto este proceso. Dichas condiciones se encontraban en los artículos 4 y 5 del Código Procesal Constitucional vigente en ese momento (Ley N° 28237, en adelante CPC), hoy correspondientes a los artículos 9 y 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional (Ley N° 31307, publicada en julio de 2021, en adelante NCPC), correspondientes a las causales de improcedencia y a la procedencia del amparo respecto de resoluciones judiciales, respectivamente.
- 4.28 El TC comienza este análisis expresando su desacuerdo con el Primer Juzgado Mixto de Quispicanchi y la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco que declararon la improcedencia *in limine* de la demanda de amparo, por considerar que no era posible verificar la vulneración a la autonomía jurisdiccional de las rondas campesinas por no haberse emitido una sentencia penal que condene o absuelva a los recurrentes.
- 4.29 Lo que considera al respecto el TC es que sí se encuentra frente a un asunto que posee relevancia constitucional, a diferencia de lo señalado por el Primer Juzgado Mixto de Quispicanchi y la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco. Y sostiene lo anterior en el hecho de que la situación presentada en el caso es una en la cual las rondas campesinas, conforme a su autonomía jurisdiccional, se encontraban ejerciendo las atribuciones inherentes a sus facultades jurisdiccionales -seguir un proceso para investigar y sancionar a los presuntos responsables de una conducta social-, cuando estos últimos denunciaron a las autoridades ronderas por la presunta comisión del delito de coacción, iniciándose así un proceso penal en su contra.
- 4.30 Ahora bien, continuó su análisis el TC sosteniendo que ante la inexistencia de suficiente justificación para rechazar *in limine* la demanda y su confirmatoria, podría, amparándose en sus facultades nulificantes establecidas en el artículo 20 del CPC, “declarar la nulidad de todo lo actuado, ordenar que se admita a trámite la demanda y disponer que se siga con el curso procesal que corresponda”.

²⁷ STC 03158-2018-PA/TC. Fundamento 32.

²⁸ Dichos principios son los detallados en el punto “A.1” de la Sección VI referida al análisis de los problemas jurídicos.

- 4.31 Sin embargo, el TC opta por pronunciarse sobre el fondo, al considerar que la controversia gira alrededor de los actos procesales (disposiciones fiscales y resoluciones judiciales) realizados en el proceso penal y que estos -junto a sus razones y fundamentación- se encuentran en su totalidad en el expediente. Agrega el TC que esta decisión resulta congruente con la directriz que contiene el artículo III del Título Preliminar del CPC (es el mismo artículo en el NCPC), que ordena que los fines de los procesos constitucionales no sean sacrificados por exigencias de tipo procedimental o formal, además, de así requerirlo los principios procesales de economía procesal e informalismo, enunciados también en la referida norma.
- 4.32 Finalmente, el TC sostiene que la condición de la acción consistente en el deber de quien demanda en el amparo una resolución judicial de emplear los medios impugnatorios hábiles e idóneos para cuestionar la violación de sus derechos, y de esa manera obtener una “resolución judicial firme” (artículo 4 del CPC) ha sido satisfecha en la medida que la resolución a través de la cual el Primer Juzgado de Investigación Preparatoria de Quispicanchi dictó el auto de enjuiciamiento en contra de los demandantes se configura como el último acto del *iter procesal* de la causa penal cuestionada y es un acto inimpugnable conforme al artículo 353, inciso 1 del Nuevo Código Procesal Penal.

V. Identificación de los problemas jurídicos

- 5.1 Del estudio de la sentencia que es objeto de este informe, se ha considerado que la controversia jurídica fundamental se encuentra relacionada con dilucidar si ha existido una vulneración de los estándares de justicia intercultural, por parte de la justicia ordinaria, en el marco del proceso penal seguido contra autoridades de las rondas campesinas de Marcapata.
- 5.2 Como estrategia metodológica, resultó pertinente diseñar una estructura en la que el análisis de los tres problemas jurídicos específicos identificados resulten en conclusiones de índole preliminar que, de manera acumulativa, construyan una respuesta integral al problema jurídico principal.
- 5.3 En ese sentido, para poder responder a la cuestión controvertida de si hubo o no una vulneración a los estándares de justicia intercultural, los problemas jurídicos de índole específico, como podrá ser visto a detalle en el esquema que se presenta de inmediato, se encuentran relacionados con: (a) los principios y parámetros jurídicos que deben guiar la relación entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria; (b) la evaluación de la actuación del Poder Judicial respecto a dichos principios y parámetros y (c) la valoración que realiza el TC sobre la vulneración de la autonomía jurisdiccional en el proceso penal seguido contra las autoridades de las rondas campesinas.
- 5.4 El esquema de los problemas principal y específicos es el siguiente:

A. Problema jurídico principal

¿La actuación de la justicia ordinaria, en el proceso penal seguido contra autoridades de las rondas campesinas, vulneró los estándares de justicia intercultural?

B. Problemas jurídicos específicos

- a. ¿Qué principios y parámetros jurídicos deben guiar la relación entre la jurisdicción especial -de las comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas- y la jurisdicción ordinaria?
- b. ¿Los juzgados ante quienes se interpusieron los amparos actuaron siguiendo parámetros de justicia intercultural?
- c. ¿Siguió el Tribunal Constitucional sus propios estándares de justicia intercultural al valorar la vulneración de la autonomía jurisdiccional en el proceso penal seguido contra las autoridades de las rondas campesinas?

VI. Análisis de los problemas jurídicos

A. Primer problema jurídico específico: ¿Qué principios y parámetros jurídicos deben guiar la relación entre la jurisdicción especial -de las comunidades campesinas, nativas y rondas campesinas- y la jurisdicción ordinaria?

A.1 Análisis

6.1. En la sentencia que es materia de análisis en este informe, con la expresa intención de no instituir criterios rígidos y estrictos que no respondan a la inmensa diversidad cultural del país, el TC establece un listado de “criterios o principios del diálogo jurisdiccional intercultural”,²⁹ que habían sido propuestos en el voto singular del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, en la sentencia STC 02765-2014-PA/TC, caso Zelada Riquelme:

- Principio de indemnidad. – establece que, aunque pueden restringirse algunos de los derechos de los involucrados en el ejercicio de la jurisdicción especial, existen ámbitos iusfundamentales que limitan la drasticidad de dichas restricciones.
- Principio de justificación. – que busca proscribir el carácter arbitrario de las “funciones de regulación social”, garantizando la motivación en la actuación de la jurisdicción especial.
- Principio de reconocimiento. – que el TC subdivide en tres: (i) *reconocimiento intersubjetivo*, que establece la igualdad en el trato, en el marco de un proceso; (ii) *reconocimiento intercultural*, que se refiere a la aproximación empática y respetuosa

²⁹ STC 03158-2018-PA/TC. Fundamento 35.

que deben tener los órganos resolutores a las diversas culturas; y (iii) *reconocimiento complejo*, consistente en comprender y valorar que las identidades de las personas son múltiples y pueden enfrentar distintas situaciones de vulnerabilidad.

- Principio de rehabilitación. – consiste en tener una postura de apertura ante las distintas formas de procesar y sancionar las “faltas u ofensas sociales” que pueden encontrarse en un contexto plural.

- 6.2. Lo primero que llama la atención respecto a los principios listados por el TC es que todos están enfocados en la valoración que debería tener la justicia ordinaria al encontrarse frente a un caso relacionado a la jurisdicción especial o, dicho en otras palabras, parece establecer criterios para evaluar la actuación jurisdiccional de la justicia indígena. Además, los dos primeros principios establecen un marco regulatorio al ejercicio de la jurisdicción especial, a saber, las limitaciones a la restricción de derechos y la garantía de la motivación.
- 6.3. Aunque el establecimiento de este tipo de principios puede ser considerado razonable, no parece responder al título otorgado a los mismos, que han recibido el encabezado de “criterios o principios del diálogo jurisdiccional intercultural”. No se observa en estos criterios el carácter dialógico o intercultural que sostiene el TC que ellos poseen, pues se limitan, a lo sumo, al reconocimiento basado en la tolerancia, empatía y apertura que caracterizan a la corriente multicultural antes que a la interculturalidad.
- 6.4. Esta no es una aproximación meramente teórica. El propio TC, en la misma sentencia, sostiene que la relación entre culturas debe darse como una expresión del “constitucionalismo intercultural”, como una evolución del concepto de “Constitución Multicultural”, expresado en su jurisprudencia previa y que, aunque era ciertamente un importante avance, se limitaba al reconocimiento de la diversidad cultural, por lo que debía ser superado, de acuerdo con el propio tribunal, por el enfoque intercultural establecido como doctrina jurisprudencial.³⁰
- 6.5. El TC indica que el enfoque intercultural expresado en dicha jurisprudencia acoge parámetros del “Protocolo de atención y orientación legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios del sistema estatal de justicia” del Poder Judicial. Esto llama la atención pues, como se indica en el apartado sobre cuestiones preliminares, este es un documento posterior, por ejemplo, al “Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia”, aprobado dos años antes por la misma institución y mencionado por el TC en la sentencia del caso Zelada Riquelme.³¹
- 6.6. Este protocolo incluye una serie de principios que también se basan en la tolerancia y respeto, pero da un paso más, pues contiene otros tantos enfocados de manera concreta en el relacionamiento entre el sistema de justicia ordinario y los sistemas de justicia indígenas, así como en la coordinación, la cooperación y el reconocimiento concreto de las actuaciones jurisdiccionales.

³⁰ STC 0367-2016-PHC/TC. Fundamento 45.

³¹ STC 02765-2014-PA/TC. Fundamento 51.

6.7. Pero, lo que es más importante, establece reglas o parámetros jurídicos para el funcionamiento de la coordinación interjurisdiccional³²:

- **Resolución de conflictos.** – establece que el “diálogo permanente” es el mecanismo para resolver un conflicto de competencia interjurisdiccional. Ello se sostiene en “el principio de igualdad que impera en la justicia intercultural”.
- **Reconocimiento mutuo de actuaciones.** – consagra un principio de respeto mutuo, por el cual se reconoce la independencia y las actuaciones de la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial, y se prohíbe la intromisión de otros sistemas de justicia cuando uno de ellos haya comenzado a actuar. Esta regla destaca la importancia del “reconocimiento de pruebas, los peritajes antropológicos-jurídicos, las conciliaciones o la realización de diligencias”.
- **Reconocimiento mutuo de decisiones.** – por el cuál se reconoce la validez y vigencia de las decisiones de la otra jurisdicción. Indica que, antes de avocarse y decidir sobre un caso, los jueces ordinarios y las autoridades de la jurisdicción especial deben verificar que no exista un conflicto de competencias. Sostiene, además, que si una persona considera vulnerados sus derechos fundamentales en alguna jurisdicción deberá recurrir al proceso de amparo.³³
- **Mecanismos de apoyo institucional.** – se menciona a la Onajup -y sus oficinas desconcentradas-, Ministerio Público, Ministerio de Justicia, Ministerio de Cultura, Ministerio de la Mujer y de Poblaciones Vulnerables, Defensoría del Pueblo y Policía Nacional, así como a las autoridades y organizaciones ronderas y comuneras como las instituciones llamadas a brindarse apoyo mutuo. Se destaca la importancia de la realización de acciones conjuntas que permitan aprender a unas de las otras.
- **Actos de cooperación.** – se consagran aquí principios como el de reciprocidad, celeridad e inmediatez. Vale la pena enumerar los actos de cooperación indicados en esta regla:
 - a) Práctica e intercambio de pruebas.
 - b) Búsqueda y detención de personas.
 - c) Realización de comunicaciones y notificaciones.
 - d) Identificación, incautación o decomiso de bienes, y otras medidas de ejecución forzada.
 - e) Realización de pericias especializadas.
 - f) Ejecución de sentencias o resoluciones (entre ellas, decisiones o acuerdos conciliatorios de la jurisdicción especial y ejecución de medidas de protección).
 - g) Otros actos o diligencias que resulten pertinentes.

³² Poder Judicial. (2015) Protocolos para una Justicia Intercultural. Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena. Lima, Perú. Págs. 50-54.

³³ Esta regla es particularmente importante porque podría resultar pertinente para el análisis del caso materia de este informe. Vale recordar que, en este caso, a partir de una citación a una asamblea de rondas campesinas (es decir, un acto de ejercicio de funciones jurisdiccionales), dos personas denuncian por coacción a los dirigentes ronderos.

- **Coordinación entre la jurisdicción ordinaria, justicia de paz y jurisdicción especial.** – destaca en este punto que “la coordinación intercultural es un deber para la jurisdicción ordinaria, la Justicia de Paz y la jurisdicción especial”. Se establece como mecanismo para activarla, que se envíe una “solicitud de coordinación” a la autoridad requerida. Se detallan, además, una serie de acciones de coordinación priorizadas: la delegación mutua de funciones en atención a las circunstancias y los casos específicos, la aplicación de sanciones comunitarias y mandatos de comparecencia, la representación del Estado en actos comunitarios, las notificaciones e inspecciones judiciales, el levantamiento de cadáver, la ejecución de sentencias, el establecimiento de espacios de diálogo, entre otras.

6.8. Como puede observarse, los parámetros y reglas de coordinación interjurisdiccional, establecidos por el “Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia”, abordan de una manera directa la relación entre la justicia ordinaria y la jurisdicción especial indígena, desde una perspectiva intercultural. Esto se sostiene en el hecho de que sus preceptos están enfocados en el respeto y reconocimiento, pero, sobre todo, en la permanente interacción dialógica que busca el mutuo aprendizaje.

6.9. Es en ese orden de ideas que se sostuvo que llama la atención que no sea este protocolo - de carácter especializado y específico sobre la coordinación interforal- el que haya sido utilizado por el TC para la elaboración de su “enfoque intercultural” desarrollado de manera particular para abordar la relación entre jurisdicciones. Surge aquí la pregunta respecto a si era lo más adecuado utilizar un protocolo relacionado con la atención y orientación legal dirigido a funcionarios estatales.

Los derechos fundamentales como límite a la jurisdicción especial

6.10. En cuanto a los principios y parámetros jurídicos que deben guiar la relación entre la jurisdicción especial y la jurisdicción ordinaria, merece un tratamiento particular el relacionado a los derechos fundamentales como límite a la jurisdicción especial. Este debe ser uno de los temas más abordados en las discusiones teóricas respecto al pluralismo jurídico y la justicia indígena.

6.11. En la sentencia analizada, el TC aborda de manera directa este tema.³⁴ Lo primero que destaca es que el tribunal sostiene que “considerar sin más como un límite para la jurisdicción indígena a los derechos fundamentales, de modo genérico y sin mayor precisión, obvia que tanto la extensión como el contenido de estos derechos son una cuestión controvertida”.³⁵

6.12. Esto se ampara en que las cosmovisiones tienen una injerencia directa en la percepción de los derechos fundamentales, como indica el propio tribunal, que considera necesario “esclarecer de qué modo los derechos fundamentales constituyen un límite a la labor de la justicia comunal”³⁶, desde el enfoque intercultural.

³⁴ STC 03158-2018-PA/TC. Fundamentos 28 al 36.

³⁵ *Ibíd.* Fundamento 29.

³⁶ *Ibíd.* Fundamento 30.

- 6.13. Sostiene el TC, que “existen ciertos mínimos que la jurisdicción indígena no puede sobrepasar”,³⁷ aludiendo a lo señalado en la STC 02765-2014-PA/TC, caso Zelada Riquelme.
- 6.14. Y, aunque estos mínimos serían los derechos fundamentales, indica el propio tribunal que señalar esto “sin más”, no contribuye a atender adecuadamente el conflicto cultural, pues la gran diversidad cultural hace necesaria una respuesta compleja. Al sostener lo anterior, se hace referencia a los constitucionalismos colombiano, boliviano y ecuatoriano, que han atendido esta disyuntiva desde distintas fórmulas.
- 6.15. Respecto a los tres casos de derecho comparado mencionados llama particularmente la atención el caso colombiano que, como señala el TC, optó por el “modelo del núcleo de intangibilidad iusfundamental o de revisión iusfundamental estricta”, en el que ha consagrado, a través de la jurisprudencia de la Corte Constitucional, que el límite a la justicia indígena está constituido por los siguientes mínimos: “el derecho a la vida (no matar), la integridad física (no torturar), la libertad (no esclavizar) y la previsibilidad de la sanción como principio del debido proceso”.³⁸
- 6.16. El TC opta por una fórmula propia, a saber, el establecimiento de criterios que “afirman los derechos en clave pluralista”, bajo la premisa de la existencia de ciertos mínimos que la jurisdicción indígena no puede sobrepasar. Para ello, propone una mirada de apertura y sentido crítico, que hace explícita con la enumeración de los principios detallados en el fundamento 6.1 de este apartado.
- 6.17. Sobre dichos principios, ya se ha mencionado que se encuentran enfocados en la valoración que debe tener la justicia ordinaria frente a un caso relacionado a la jurisdicción especial o para evaluar su actuación. Dicho de otra manera, parecen principios para la actuación con pertinencia cultural y no “principios de diálogo jurisdiccional intercultural”, lo que no los priva de ser un aporte importante al cambio de enfoque que deberán tener los operadores de la justicia ordinaria al encontrarse frente a la actuación de sus pares de la jurisdicción especial indígena.

A.2. Conclusiones parciales

- 6.18. Como puede observarse en el análisis sobre este primer problema específico, el TC, basándose en su propuesta de partir de una mirada compleja de la diversidad, ha establecido una fórmula de mínimos para el relacionamiento entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria.
- 6.19. El tribunal ha denominado a estos parámetros mínimos como “criterios o principios del diálogo jurisdiccional intercultural”. Son los siguientes: Principio de indemnidad, Principio de justificación, Principio de reconocimiento y Principio de rehabilitación. Estos, sostiene el

³⁷ *Ibíd.* Fundamento 33.

³⁸ Sánchez, E. (1998) Justicia y pueblos indígenas de Colombia, Santafé de Bogotá, UNC y UNIJUS; Sánchez, E. y Jaramillo, I. (2000) La jurisdicción especial indígena, Bogotá. En: Yrigoyen, R. (2004) Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos. *El Otro Derecho*, número 30: 171-195. ILSA, Bogotá. Pág. 188.

tribunal, “deberán tomarse en cuenta como parámetro, tanto a nivel del proceso como de la materia sustantiva discutida o resuelta por la jurisdicción comunal”.³⁹

- 6.20. Estos principios, como se ha señalado al analizar su contenido, se encuentran enfocados en la valoración que debe tener la justicia ordinaria al encontrarse frente a un caso relacionado a la jurisdicción especial, estableciendo criterios para evaluar la actuación jurisdiccional de las autoridades de la justicia indígena. Ello resultaría más cercano al enfoque de actuación judicial con *pertinencia cultural* y no parece establecer reglas o parámetros de *coordinación intercultural* interjurisdiccional. Lo anterior no quiere decir que establecer criterios de actuación culturalmente pertinentes no sea necesario o positivo, pero, ciertamente, parecen resultar insuficientes para el ambicioso objetivo que el propio tribunal señala perseguir: el de establecer un diálogo intercultural interjurisdiccional.
- 6.21. Una de las explicaciones parece encontrarse en la aparente contradicción teórica en la que cae el tribunal al concebir al multiculturalismo como la mera constatación fáctica de la diversidad cultural y sostener que, en dicho “contexto”, el enfoque intercultural debería guiar las relaciones entre culturas, cuando se ha sostenido que existiría una incompatibilidad entre ambas corrientes ético-políticas.
- 6.22. A partir de dicha contradicción, no resulta sorprendente que el TC haya utilizado para su elaboración el “Protocolo de atención y orientación legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios del sistema estatal de justicia” del Poder Judicial y no el “Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia” de la misma institución. Este último, al ser un documento de carácter específico -pues establece reglas y pautas de coordinación interjurisdiccional- y temporalmente anterior al primero, podría haber servido de manera más adecuada al objetivo trazado por el tribunal.
- 6.23. Sobre el tema de los derechos fundamentales, es valioso que se haya propuesto una mirada de apertura y sentido crítico al analizar, en el caso por caso, la actuación de la justicia indígena, de la que se dice que tiene ciertos mínimos que no debe sobrepasar.⁴⁰
- 6.24. Sin embargo, el TC tuvo la oportunidad de realizar dos ejercicios que podrían haber servido en el futuro: En primer lugar, podría haber establecido cuáles son esos ámbitos iusfundamentales que limitan la drasticidad en las restricciones a derechos por parte de la justicia indígena, como lo hace el modelo colombiano. En segundo lugar, podría haberse pronunciado respecto a la idoneidad de que sean los órganos jurisdiccionales de la justicia ordinaria los encargados de realizar estas valoraciones.
- 6.25. El TC se inclina por la opción de que sea la justicia ordinaria la que valore la actuación de la justicia indígena, hecho que se observa tanto cuando enumera los principios e indica que serán utilizados por las entidades y los jueces competentes al abordar estas cuestiones,⁴¹ como al resolver el propio hecho controvertido de la sentencia materia de análisis, pues

³⁹ STC 03158-2018-PA/TC. Fundamento 35.

⁴⁰ *Ibíd.* Fundamento 33

⁴¹ *Ibíd.* Fundamento 36.

sostiene que el objetivo del proceso penal seguido contra los ronderos es esclarecer si el ejercicio de la facultad jurisdiccional fue o no arbitrario.⁴²

6.26. Esto último genera una enorme confusión, pues en el mismo fundamento (58), el TC sostiene que el proceso penal no puede considerarse como una injerencia de la jurisdicción ordinaria en la jurisdicción porque lo que se discute no es la facultad comunal o rondera para impartir justicia.⁴³ Pero ¿Esclarecer si su ejercicio fue o no arbitrario, encontrándose esta otra jurisdicción -teóricamente- en el mismo nivel, no podría configurar una relación de subordinación? ¿No se está constituyendo, en la práctica, a la justicia ordinaria como ente revisor de la justicia indígena?

6.27. En ese sentido, es importante recordar que, al referirse al relacionamiento interjurisdiccional y los derechos fundamentales, el TC alude en la sentencia al modelo ecuatoriano de “revisión iusfundamental con diálogo intercultural”. Dicho modelo, detallado en el voto singular del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, en la sentencia del caso Zelada Riquelme, sostiene que el control de las decisiones de la jurisdicción indígena se realiza a nivel constitucional.⁴⁴

6.28. Esta postura es recogida por el mismo voto singular cuando señala que “debe preverse la posibilidad de que cualquiera de las partes de un proceso resuelto por la jurisdicción comunal pueda pedir al juez constitucional, vía proceso de amparo, evaluar supuestos vinculados a la interacción y coordinación entre las jurisdicciones, para que sean revisados sobre la base del diálogo jurisdiccional intercultural”.⁴⁵

6.29. Así, cobra mayor relevancia la referencia al “Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia” del Poder Judicial. Esta institución, que es sin duda la más avanzada en materia de justicia intercultural, estableció en dicho documento principios y parámetros jurídicos de carácter específico para ordenar la coordinación interjurisdiccional y optó, como regla básica que guía dicha relación, por el diálogo *intercultural*.

6.30. Son estas reglas -detalladas anteriormente- relacionadas con la resolución de conflictos interjurisdiccionales a partir del diálogo; el reconocimiento de actuaciones y decisiones; el establecimiento de mecanismos de apoyo y actos de cooperación; y la permanente coordinación interforal que busque el mutuo aprendizaje, los principios y parámetros jurídicos que deberían guiar la relación entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria, si es que la apuesta es por la interculturalidad.

⁴² *Ibíd.* Fundamento 58.

⁴³ *Ibíd.*

⁴⁴ STC 02765-2014-PA/TC. Fundamentos del 37 al 44.

⁴⁵ *Ibíd.* Fundamento 64.

B. Segundo problema jurídico específico: ¿Los juzgados ante quienes se interpusieron los amparos actuaron siguiendo parámetros de justicia intercultural?

B.1 Análisis

6.31. Luego de haber explorado, en el apartado anterior, los principios y parámetros que deberían guiar la relación entre la jurisdicción especial indígena y la justicia ordinaria, resulta posible abordar desde una visión más crítica y fundamentada, la actuación de los juzgados ante los que interpusieron los amparos, que fueron declarados improcedentes y motivaron el recurso de agravio constitucional que derivó en la sentencia que se analiza en este informe.

El primer amparo

6.32. Como se señaló en los hechos del caso, el 3 de abril de 2018, las autoridades de las rondas campesinas de Marcapata, interpusieron una demanda de amparo en contra de todos los actos procesales que dieron origen al proceso penal seguido en su contra, emitidos por las siguientes autoridades de la jurisdicción ordinaria:

- Ruddy Sandra Villagra Gonzales, fiscal provincial de la Segunda Fiscalía Provincial Penal de Quispicanchi.
- Roger Jiménez Luna, juez del Primer Juzgado de Investigación Preparatoria de Quispicanchi.
- Jorge Pareja Quispe, juez del Primer Juzgado Penal Unipersonal de Quispicanchi.

6.33. El día 2 de mayo de 2018, el Primer Juzgado Mixto de Quispicanchi declaró improcedente la demanda de amparo por considerar que en el proceso penal cuestionado aún no se había emitido sentencia que condene o absuelva a los procesados, razón por la cual no existía una amenaza ni mucho menos una vulneración a su autonomía jurisdiccional.

6.34. El Primer Juzgado Mixto de Quispicanchi, además, sostuvo que para que exista una amenaza a la facultad jurisdiccional de las rondas campesinas, contenida en el artículo 149 de la Constitución, primero se debe dilucidar que dicha facultad se ha ejercido sin violar derechos fundamentales y que esto debe realizarse en el proceso penal.⁴⁶ Es decir, establece que la justicia ordinaria, que se supone que está al mismo nivel de la jurisdicción especial indígena, respecto a la cual no se tiene una relación de subordinación, es la encargada de determinar si las facultades jurisdiccionales se han ejercido conforme a la Constitución.

6.35. Resulta importante en este punto recordar qué principios y reglas de actuación interjurisdiccional debió conocer la jueza que declaró improcedente el amparo, en la medida que el Poder Judicial es la institución que aglutina los mayores avances e instrumentos relacionados con la actuación con pertinencia cultural y la coordinación entre sistemas de justicia. Lo anterior, sobre todo, si se considera que la denuncia que inicia el

⁴⁶ Primer Juzgado Mixto de Quispicanchi. (2018) Auto de improcedencia de demanda. Resolución N° 1 del Expediente 00043-2018-0-1014-JM-CI-01. Considerando 3.3.

proceso penal fue una por la comisión del delito de coacción, ocasionada por la citación de personas a una asamblea, es decir, un claro acto de ejercicio de la función jurisdiccional de la ronda campesina, lo que constituye un hecho que debió ser considerado por el juzgado para poner en práctica los instrumentos de los que disponía.

- 6.36. Como es explícito en la sentencia que declara improcedente el primer amparo, el Primer Juzgado Mixto de Quispicanchi contaba con absoluta claridad respecto a que se encontraba frente a un proceso penal iniciado por un acto de ejercicio de jurisdicción especial indígena, reconocida en la Constitución. Y siendo que los protocolos sobre justicia intercultural del Poder Judicial se activan mediante la manifestación de una de las partes respecto de su identidad indígena o su pertenencia a las comunidades campesinas, comunidades nativas o rondas campesinas, resulta preocupante que esto no se ponga de manifiesto en la argumentación esgrimida en la sentencia.
- 6.37. El “Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia”, por ejemplo, establece un Principio de protección de la jurisdicción especial, que sostiene que el Estado “respeto y garantiza la jurisdicción especial, por ende, asegura la existencia de herramientas sencillas, idóneas y oportunas que permitan su protección frente a cualquier amenaza o vulneración”.⁴⁷ Esto se condice con que el TC haya sostenido que la autonomía jurisdiccional, de la que se encuentra dotada la justicia indígena, es un bien jurídico de relevancia constitucional.
- 6.38. Como fue mencionado anteriormente, este protocolo consagra una regla sobre el reconocimiento mutuo de actuaciones (Regla B), por el cual se reconocen las actuaciones de la jurisdicción ordinaria, la justicia de paz y la jurisdicción especial, su independencia para actuar y se prohíbe la intromisión de otros sistemas de justicia cuando uno de ellos haya comenzado a actuar. Por ello, que el proceso penal haya comenzado a partir de una denuncia por coacción sustentada en el hecho de que dos personas fueran citadas a una asamblea de rondas campesinas, debería haber resultado un hecho relevante para poner en práctica este criterio de justicia intercultural.
- 6.39. Además, como se encuentra en el espíritu de este documento, quizás lo pertinente hubiese sido un acercamiento de la jueza a las autoridades ronderas, con el fin de recabar más información sobre lo que venía sucediendo, ello, en un acto de reciprocidad y cooperación interjurisdiccional, ante el hecho evidente de que un *proceso* de la justicia rondera ya había comenzado.
- 6.40. Por otro lado, el “Protocolo de atención y orientación legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios del sistema estatal de justicia” (documento que orienta el enfoque intercultural del TC), establece una línea de acción denominada interpretación intercultural de las normas legales, que tiene como uno de sus objetivos el “consolidar procedimientos, actuaciones y decisiones interdisciplinarias de carácter interinstitucional ajustadas a enfoques respetuosos del derecho propio (costumbre), del derecho formal y del marco internacional de los derechos humanos que opera como eje transversal, de modo tal que no se opte por un único sistema normativo al momento de orientar o atender a un

⁴⁷ Poder Judicial. (2015) Protocolos para una Justicia Intercultural. Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena. Lima, Perú. Pág. 44.

beneficiario del Protocolo”.⁴⁸

- 6.41. El conocimiento de esta línea de acción podría haber generado otra aproximación del Juzgado al análisis de la actuación de la Fiscalía, en el sentido de no descartar de antemano la posibilidad de una amenaza o vulneración de la autonomía jurisdiccional de las rondas campesinas, por el sencillo hecho de no mediar, aún, una condena.
- 6.42. En la misma línea, podría haberse generado una valoración distinta al hecho de que el proceso penal haya comenzado a partir de una denuncia por coacción sustentada en una citación, así como sostener, sin mayor análisis de por medio, que la vía idónea para esclarecer el correcto ejercicio de la jurisdicción especial indígena es un proceso penal de la jurisdicción ordinaria. Lo anterior no se condice con el tratamiento jurídico de un caso relacionado a acciones de autoridades con facultades jurisdiccionales reconocidas constitucionalmente.

El segundo amparo

- 6.43. Como se mencionó anteriormente, el 9 de julio de 2018, la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco confirmó la sentencia apelada por argumentos similares a los del Primer Juzgado Mixto de Quispicanchi, esencialmente, indicando que la autonomía jurisdiccional no se encuentra amenazada o comprometida, pues la función jurisdiccional ejercida por las comunidades también está sometida a control, cuando producto de su ejercicio se hayan violado derechos fundamentales; situación que debía ser esclarecida en el proceso penal, pues resulta “totalmente posible que la actuación de los comuneros denunciados se encuentre sujeto (sic) a control judicial -en este caso en sede penal-”.⁴⁹
- 6.44. En el caso de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco, son aplicables los mismos cuestionamientos respecto a los principios y reglas de actuación interjurisdiccional que debieron conocerse para resolver la demanda de amparo. Este desconocimiento o la inaplicación de las reglas y criterios de los protocolos sobre justicia intercultural se ven agravados si se considera que la Corte Superior de Justicia de Cusco, ha tenido un rol activo en la búsqueda de la construcción de un Sistema de Justicia Intercultural por el Poder Judicial.
- 6.45. Así, representantes de esta corte superior han participado de los diez congresos internacionales sobre justicia intercultural llevados a cabo hasta el momento. Ello, además de ser sede de un Pleno Regional sobre Justicia Intercultural en 2017 y del Primer Pleno Intercultural de 2018, como ya se ha señalado. Estos hechos, junto a que el distrito judicial del Cusco sea sede de mesas regionales y provinciales de justicia intercultural (una de ellas en Quispicanchi), agravan el desconocimiento mostrado por la sala.
- 6.46. Esta resolución, por otro lado, sostiene una serie de afirmaciones que expresan algunos problemas conceptuales. En su argumentación, por ejemplo, indica que la justicia comunal -utilizando un término ampliamente superado- “no puede funcionar como un todo, ajena

⁴⁸ Poder Judicial (2015) “Protocolo de atención y orientación legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios del sistema estatal de justicia”. Pág. 7. Recuperado a partir de: <https://bit.ly/3oJo6BM>

⁴⁹ Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Cusco (2018) Resolución número 5 del expediente 132-2018-0-1001-SP-CI-01. Fundamento 3.2.

de cualquier principio constitucional”. Y que, por estar, entonces, sujeta a control, resulta “totalmente posible” que su actuación se encuentre sujeta al control judicial en sede penal.⁵⁰ No se encuentra, pues, en esta argumentación la conexión entre el innegable sometimiento de -cualquier- ejercicio jurisdiccional al control constitucional y la opción inequívoca de la Sala por determinar que la vía para este control sea la sede penal, en este caso, de otra jurisdicción que, como se ha sostenido, se encuentra al mismo nivel.

6.47. Finalmente, expresa la sentencia que “las rondas campesinas actúan como el principal apoyo para la justicia comunal”,⁵¹ otra vez, mostrando un profundo desconocimiento respecto de las plenas facultades jurisdiccionales con que cuentan las rondas campesinas, junto a las comunidades, como lo ha señalado el Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116 que, casualmente, también cita esta resolución y el TC.

B.2. Conclusiones parciales

6.48. El hecho de que el caso se haya desarrollado en el distrito judicial de Cusco se convierte en una situación determinante para valorar la actuación de los juzgados que declararon improcedentes los amparos en primera y segunda instancia. Esto por las características y experiencia particular de Cusco en la temática de la justicia intercultural.

6.49. A pesar de este contexto favorable para el conocimiento de los instrumentos sobre justicia intercultural desarrollados por el Poder Judicial, puede observarse una absoluta ausencia de estos en los argumentos de ambas resoluciones que declaran improcedentes los amparos.

6.50. De manera particular, preocupa que no se hayan considerado las reglas relacionadas a la protección de la jurisdicción especial y al reconocimiento de actuaciones de esta -que se desprenden del protocolo de coordinación del propio Poder Judicial-, en la medida que el proceso penal, cuyos actos buscan anular los amparos, comenzó, como se ha repetido, por la denuncia por coacción contra autoridades de las rondas campesinas, por un acto de manifiesto ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, en este caso, una citación.

6.51. Así, los órganos jurisdiccionales que valoraron los amparos no otorgan al caso el tratamiento jurídico de uno relacionado a acciones de autoridades con facultades jurisdiccionales reconocidas constitucionalmente, en el marco, precisamente, del ejercicio de las atribuciones de un bien jurídico de relevancia constitucional, como la autonomía jurisdiccional.

6.52. No se encuentra en sus argumentos, la debida motivación para sostener que la justicia -penal- ordinaria, sea la encargada de determinar si las facultades jurisdiccionales se han ejercido conforme a la Constitución. Esto denota la ausencia de la perspectiva intercultural y mirada crítica propuesta por el TC para valorar escenarios de relacionamiento interjurisdiccional.

⁵⁰ *Ibíd.* Fundamento 3.3.4.

⁵¹ *Ibíd.* Fundamento 3.5.1.

6.53. El juez constitucional, o quien hace sus veces, al utilizar los estándares y parámetros de justicia intercultural, debería haber percibido que el proceso penal podría estar cuestionando la competencia de la jurisdicción especial, lo que pondría en riesgo el derecho a la tutela jurisdiccional de los miembros de la comunidad, por ejemplo, de las víctimas. Cuando una autoridad está defendiendo su fuero, está planteando tácitamente la defensa del derecho a la tutela de las personas sometidas a su competencia.

C. Tercer problema jurídico específico: ¿Siguió el Tribunal Constitucional sus propios estándares de justicia intercultural al valorar la vulneración de la autonomía jurisdiccional en el proceso penal seguido contra las autoridades de las rondas campesinas?

C.1 Análisis

6.54. Este problema jurídico específico es especialmente relevante en la medida que el TC descarta de plano, como lo hace el Poder Judicial al declarar improcedentes los amparos, la alegada injerencia de parte de la jurisdicción ordinaria en las funciones jurisdiccionales de las autoridades ronderas demandantes, pues señala que la controversia penal “solo tiene por objeto descartar o confirmar que la conducta de los demandantes sea imputable penalmente o no”.⁵²

6.55. Es decir, el TC -como el Poder Judicial en ambos casos- considera que el proceso penal seguido contra las autoridades de las rondas campesinas por actos de ejercicio manifiesto de las atribuciones de la jurisdicción especial -la primera denuncia por coacción se basó en la citación de personas a una asamblea de rondas campesinas- no vulneró su autonomía jurisdiccional.

6.56. Sobre lo anterior resalta que, en la precitada sentencia STC 02765-2014-PA/TC, el tribunal analiza si es que en una sanción impuesta por la jurisdicción especial se ha respetado los derechos fundamentales de los demandantes (en el caso particular, su derecho al debido proceso). Para ello utiliza los criterios establecidos por la misma sentencia, referidos a los límites formales y materiales del ejercicio de la jurisdicción especial. Es decir que, sin establecerlo como una regla general de manera expresa, utiliza la justicia constitucional como la vía idónea para el control del ejercicio de la jurisdicción especial indígena.

6.57. ¿No podría inferirse que, con la decisión de considerar a la justicia penal como mecanismo de control, el TC se encontraría validando una relación de subordinación de la jurisdicción especial a la jurisdicción ordinaria?

6.58. Podría sostenerse que las autoridades del Ministerio Público no contaban con las mismas herramientas que los jueces del Poder Judicial respecto a la coordinación interjurisdiccional o los estándares de justicia intercultural. Sin embargo, el TC se encontraba, sin duda, en mejores condiciones para evaluar la actuación de la justicia ordinaria en su conjunto, sobre todo si decidió pronunciarse sobre el fondo.

⁵² STC 03158-2018-PA/TC. Fundamento 60.

- 6.59. En primer lugar, cobra relevancia, como ya se ha mencionado, el primer acto que genera la denuncia por coacción, es decir, el hecho de que dos de los “denunciados” por la jurisdicción especial, Diomedes Quispe Bedoya y su hijo Teodoro Dimas Quispe Champi, hayan sido citados a declarar ante una asamblea, denuncia en la que, además, solicitan que se impida su realización.
- 6.60. Que la Fiscalía Provincial Civil, de Familia y Prevención haya dispuesto abrir investigación preliminar a nivel policial por los hechos denunciados y haya recomendado a las autoridades de las rondas “que se abstengan de incurrir en actos vedados por la ley en agravio de los denunciantes”,⁵³ sin que medie ningún tipo de diálogo interjurisdiccional, debería haber llamado la atención de un Tribunal que consagra el “constitucionalismo intercultural” basado en el “diálogo jurisdiccional intercultural”. En el tratamiento del caso, la fiscalía parece percibir a los denunciados como personas naturales y no como autoridades jurisdiccionales.
- 6.61. En este informe ya se han establecido críticas fundamentadas a los “criterios o principios del diálogo jurisdiccional intercultural” establecidos por el TC, en el sentido de que se encuentran enfocados en la valoración que debería tener la justicia ordinaria al encontrarse frente a un caso relacionado a la jurisdicción especial o, dicho en otras palabras, estableciendo criterios para evaluar la actuación jurisdiccional de las autoridades de las comunidades y rondas.
- 6.62. Estos principios de indemnidad, justificación, reconocimiento y rehabilitación, los establece el TC para ser considerados por los jueces y demás “entidades” que aborden estas cuestiones -en el marco de la jurisdicción ordinaria- y no establecen reglas de coordinación interjurisdiccional intercultural propiamente dichas.
- 6.63. Sin embargo, en la muy importante argumentación a favor del enfoque intercultural que realiza la sentencia materia de análisis, se establecen muy altos estándares de justicia intercultural que el tribunal debería haber aplicado al pronunciarse, en este caso específico, sobre la vulneración o no de la autonomía jurisdiccional -como bien jurídico de relevancia constitucional -en el proceso penal seguido contra las autoridades de las rondas campesinas.
- 6.64. En ese sentido, no resulta coherente que mientras el TC ha sostenido que una de las características del Estado Constitucional es el pluralismo jurídico que, al basarse en el enfoque intercultural como la opción elegida para primar sobre las relaciones entre órdenes jurídicos coexistentes, al mismo tiempo, sostenga, con argumentos que no difieren de los de los juzgados que desestimaron los amparos, que es en el marco de un proceso penal de la justicia ordinaria que se debe evaluar la actuación de la jurisdicción especial indígena.
- 6.65. No resulta suficiente, en ese sentido, sostener que el objetivo del proceso penal, en el caso, no es poner en tela de juicio las facultades jurisdiccionales, que el TC considera fuera de discusión, si no esclarecer que el ejercicio no haya sido arbitrario, pues lo que genera validar esa actuación es, en la práctica, consolidar una relación de subordinación.

⁵³ *Ibíd.* Antecedentes.

- 6.66. No puede negarse que el ejercicio de facultades jurisdiccionales pueda y deba encontrarse sujeto a control estatal, pero, si la opción esgrimida por el TC es una de sentido dialógico e intercultural, no parece razonable que sea una jurisdicción -del mismo nivel- la que ejerza control sobre la otra. Abona más en lo inconveniente de dicho criterio el hecho que el propio tribunal haya optado anteriormente por la justicia constitucional como la vía idónea para el control del ejercicio de la jurisdicción especial indígena (desarrollado en el punto 6.56 de este apartado).
- 6.67. Por otro lado, el TC realiza un abordaje complejo de la relación entre los derechos fundamentales y la diversidad cultural, incluso mencionando algunos casos de jurisprudencia comparada, como la mención al modelo de la Corte Constitucional de Colombia referido a núcleo de intangibilidad iusfundamental o de revisión iusfundamental estricta. Opta el tribunal, entonces, por una postura de mínimos en “clave pluralista”.
- 6.68. Luego, al analizar el caso concreto, como se ha mencionado en los hechos, alega que “ante afirmaciones marcadamente contradictorias entre las partes”, referidas a los mecanismos de la justicia rondera utilizados en la asamblea interdistrital (el que los acusados hayan sido desnudados, empapados con agua y obligados a realizar ejercicio físico) existe “una duda razonable sobre si las autoridades ronderas demandantes en el presente amparo, al ejercer su función jurisdiccional, habrían incurrido o no en excesos que ponen en cuestionamiento la legitimidad de su accionar”, lo que legitima que corresponda -a la justicia penal- evaluar si sus conductas pueden ser consideradas o no como delitos.⁵⁴
- 6.69. Surge aquí la pregunta respecto a si bastan “afirmaciones marcadamente contradictorias” para valorar los mecanismos que tienen las rondas campesinas o para expresar la “duda razonable” sobre la comisión o no de excesos, en la medida que el tribunal sostiene haber optado por una postura crítica y de mínimos. Quizás la complejidad del caso configuró las condiciones para que el TC ponga en práctica su propia postura dialógica e intercultural, no sólo para evaluar el fondo, si no para evaluar dicha complejidad como un criterio determinante para establecer que la justicia constitucional debería ser la vía idónea para el control de la jurisdicción especial indígena.

C.2. Conclusiones parciales

- 6.70. Existen argumentos para sostener que el Tribunal Constitucional no siguió sus propios estándares de justicia intercultural al valorar la vulneración de la autonomía jurisdiccional en el proceso penal seguido contra las autoridades de las rondas campesinas en este caso.
- 6.71. La sentencia materia de análisis, siguiendo la jurisprudencia del propio tribunal, realiza un esfuerzo teórico y jurídico muy grande para sostener que el “constitucionalismo intercultural” debe guiar el relacionamiento entre la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción especial indígena. Sin embargo, al no cuestionar el inicio de una investigación y posterior proceso penal, por el hecho de que una ronda campesina cite a dos investigados a una asamblea, termina por validar una relación de subordinación de una justicia a otra.

⁵⁴ *Ibíd.* Fundamento 54.

- 6.72. El tribunal sostiene que el propósito del proceso penal no es el control o la revisión, sino evaluar si las conductas de las rondas campesinas son imputables penalmente o no. Esta afirmación pierde sentido cuando se tiene que el acto que motiva el inicio del proceso penal es un acto de manifiesto ejercicio de las atribuciones de la jurisdicción especial indígena (la citación a una asamblea). Esto configura, en la práctica, que la actuación de la justicia ordinaria posee la naturaleza de un control sobre la actuación de las rondas campesinas.
- 6.73. Lo anterior no se condice con la postura expresada en el voto singular del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera, en la sentencia del caso Zelada Riquelme, cuando sostiene que debe preverse la posibilidad de que quien se considere afectado por lo resuelto por la jurisdicción especial pueda acudir a la justicia constitucional, vía amparo, para que se evalúe su actuación sobre la base del diálogo jurisdiccional intercultural.⁵⁵ Dicho criterio pudo ser aplicado por el TC al valorar que el proceso penal fue motivado por actos relacionados con un proceso en marcha de la jurisdicción especial indígena. Esta es también la postura del “Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia”, establecida en sus reglas referidas al reconocimiento mutuo de actuaciones y decisiones.
- 6.74. Finalmente, respecto a los derechos fundamentales como límite a la actuación jurisdiccional de las comunidades y rondas, se observa que el estándar- crítico y de apertura- establecido por el tribunal de “ciertos mínimos que no debe sobrepasar”, no se ve respetado cuando se utiliza una argumentación nada robusta – la existencia de “afirmaciones marcadamente contradictorias” que generan dudas razonables sobre la comisión de excesos- para sostener la legitimidad de la justicia penal como vía idónea para realizar dicha valoración.

⁵⁵ STC 02765-2014-PA/TC. Fundamento 64.

VII. Conclusiones centrales

- 7.1. Los criterios o principios de “diálogo interjurisdiccional intercultural”, establecidos por el TC, se encuentran enfocados en la valoración que debe tener la justicia ordinaria al encontrarse frente a un caso relacionado a la jurisdicción especial y no al relacionamiento o coordinación interjurisdiccional. Ello resulta más cercano al enfoque de actuación judicial con pertinencia cultural y no al diálogo intercultural interjurisdiccional, lo que resulta insuficiente para el ambicioso objetivo que el propio tribunal señala perseguir.
- 7.2. Parece encontrarse una contradicción teórica al concebir al multiculturalismo como la mera constatación fáctica de la diversidad cultural y sostener que, en dicho “contexto”, el enfoque intercultural debería guiar las relaciones entre culturas, cuando se ha sostenido que existiría una incompatibilidad entre ambas corrientes ético-políticas. Ello explicaría la utilización del “Protocolo de atención y orientación legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios del sistema estatal de justicia” y no del “Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia” del Poder Judicial.
- 7.3. El “Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia” podría haber servido de manera más adecuada al objetivo trazado por el tribunal. Sus principios y reglas relacionadas con la resolución de conflictos interjurisdiccionales a partir del diálogo; el reconocimiento de actuaciones y decisiones; el establecimiento de mecanismos de apoyo y actos de cooperación; y la permanente coordinación interforal para el mutuo aprendizaje, deberían ser los principios y parámetros jurídicos que guíen la relación entre la jurisdicción especial indígena y la jurisdicción ordinaria, si es que la apuesta es por la interculturalidad y el estándar es el respeto de la autonomía jurisdiccional indígena.
- 7.4. A pesar del contexto particularmente favorable, en el distrito judicial del Cusco, para el conocimiento de distintas herramientas que establecen estándares de justicia intercultural, puede observarse una absoluta ausencia de la utilización de estos en los argumentos de las resoluciones que declaran improcedentes los amparos interpuestos por las autoridades de las rondas campesinas.
- 7.5. Resalta que el “Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia” del año 2013 establezca un Principio de protección de la jurisdicción especial, que sostiene que el Estado “respeto y garantiza la jurisdicción especial, por ende, asegura la existencia de herramientas sencillas, idóneas y oportunas que permitan su protección frente a cualquier amenaza o vulneración”,⁵⁶ lo que se condice con que el TC haya sostenido que la autonomía jurisdiccional, de la que se encuentra dotada la justicia indígena, es un bien jurídico de relevancia constitucional.
- 7.6. Además, el mismo instrumento contiene una regla sobre el reconocimiento mutuo de actuaciones (Regla B), por el cual se reconocen las actuaciones de la jurisdicción ordinaria, la justicia de paz y la jurisdicción especial, así como su independencia para actuar, por lo que el hecho que el proceso penal haya comenzado a partir de una denuncia por coacción sustentada en que dos personas fueran citadas a una asamblea de rondas campesinas -es

⁵⁶ Poder Judicial. (2015) Protocolos para una Justicia Intercultural. Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena. Lima, Perú. Pág. 44.

decir, en el marco de un *proceso* de la justicia rondera-, debería haber resultado un hecho relevante para poner en práctica este criterio de justicia intercultural.

- 7.7. Existen, por tanto, argumentos para sostener que el Tribunal Constitucional no siguió sus propios estándares de justicia intercultural al valorar la vulneración de la autonomía jurisdiccional en el proceso penal seguido contra las autoridades de las rondas campesinas.
- 7.8. El no cuestionar el inicio de una investigación y posterior proceso penal, por el hecho de que una ronda campesina cite a dos investigados a una asamblea, valida una relación de subordinación de una justicia a otra, lo que no se condice con la apuesta por un “constitucionalismo intercultural” que tiene como una de sus bases al pluralismo jurídico.
- 7.9. Sostener que el propósito del proceso penal no es el control, sino evaluar si las conductas de las rondas campesinas son imputables penalmente o no, pierde sentido cuando se tiene que el acto que motiva el inicio del proceso penal es un acto de manifiesto ejercicio de las atribuciones de la jurisdicción especial indígena. Esto configura, en la práctica, que la justicia ordinaria ejerza un rol de revisión y control sobre la actuación de la jurisdicción especial indígena.
- 7.10. Desde la perspectiva del “constitucionalismo intercultural”, la vía idónea para valorar que la actuación de jurisdicción especial indígena haya respetado los mínimos que la jurisdicción indígena no puede sobrepasar, como sostiene el propio TC, debería ser la justicia constitucional. Que el control -en la práctica- sea ejercido por la justicia penal configura un escenario peligroso para la autonomía de la jurisdicción especial indígena.

VIII. Bibliografía

BENDA-BECKMANN, F. (2014). “¿Quién le teme al pluralismo jurídico?” En: Guevara, J. y Gálvez, (Compilación y Traducción) Pluralismo jurídico e interlegalidad: textos esenciales) Pontificia Universidad Católica del Perú. (Trabajo original publicado en el año 2002).

CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL. Ley N° 28237. 31 de mayo de 2004. Perú.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ. (1993) Con reformas hasta el año 2020.

CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO. (7 de diciembre de 2018) Sin Título. [Imagen]. Consulta 1 de noviembre de 2021. Recuperado a partir de: <https://bit.ly/3ECsF6p>

DECRETO SUPREMO N° 012-2021-JUS. Normas Legales. Diario Oficial El Peruano, 15 de julio de 2021. Recuperado a partir de: <https://bit.ly/3y6nWWm>

GUEVARA, A. (2001). Las Causas Estructurales de la Pluralidad Legal en el Perú. *Derecho & Sociedad*, (16), 325-340. Recuperado a partir de <https://bit.ly/31QRxJf>

HALE, C. (2002) “Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala”. *Journal of Latin American Studies* 34 (3): 485-524.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA – INEI. (2018) Censos Nacionales 2017: XII de Población, VII de Vivienda y III de Comunidades Indígenas. Recuperado a partir de: <https://bit.ly/3FOJGdW>

LA ROSA, J. / 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. Serie Justicia comunitaria en los Andes: Perú y Ecuador, Volumen: 5 Lima, Perú: Instituto de Defensa Legal, IDL.

LA ROSA, J. Y RUIZ J. Editores. (2010) La Facultad Jurisdiccional de las Rondas Campesinas: Comentarios al Acuerdo Plenario de la Corte Suprema que reconoce facultades jurisdiccionales a las rondas campesinas. Instituto de Defensa Legal IDL, Lima.

LEVAGGI, R. (23 de agosto de 2021) Las rondas campesinas desde una mirada compleja. Centro Peruano de Estudios Sociales. Recuperado de: <https://bit.ly/3mT5zlt>

MONROE, J. (2007). “Identidad indígena y violencia simbólica: límites étnicos, discriminación y ciudadanía en los espacios sociales rurales del sur andino (Cusco y Apurímac)”. *Estudios y debates regionales andinos*. Cusco, 3104. CEBEM, IEE, Centro de Estudios Regionales Andinos Bartolomé de Las Casas. 281 – 314.

NUEVO CÓDIGO PROCESAL CONSTITUCIONAL. Ley N° 31307. 23 de julio de 2021. Perú.

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO (1989) Convenio N. 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes.

PODER JUDICIAL.

(2009) Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116. Recuperado a partir de: <https://bit.ly/3soE8kR>

(2015) Protocolo de atención y orientación legal con enfoque intercultural dirigido a funcionarios del sistema estatal de justicia. Recuperado a partir de: <https://bit.ly/3oJo6BM>

(2015) Protocolos para una Justicia Intercultural. Oficina Nacional de Justicia de Paz y Justicia Indígena. Lima, Perú.

PRIMER JUZGADO MIXTO DE QUISPICANCHI. (2018) Auto de improcedencia de demanda. Resolución N° 1 del Expediente 00043-2018-0-1014-JM-CI-01.

SALA CIVIL DE LA CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE CUSCO (2018) Resolución número 5 del expediente 132-2018-0-1001-SP-CI-01.

SÁNCHEZ, E. (1998) Justicia y pueblos indígenas de Colombia, Santafé de Bogotá, UNC y UNIJUS. En: Yrigoyen, R. (2004) Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos. *El Otro Derecho*. ILSA, Bogotá. Número 30: 171-195.

SÁNCHEZ, E. Y JARAMILLO, I. (2000) La jurisdicción especial indígena, Bogotá. En: Yrigoyen, R. (2004) Pluralismo jurídico, derecho indígena y jurisdicción especial en los países andinos. *El Otro Derecho*. ILSA, Bogotá. Número 30: 171-195.

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

(2017) Sentencia recaída en el Expediente N° 02765-2014-PA/TC.

(2020) Sentencia recaída en el Expediente N° 0367-2016-PHC/TC.

(2021) Sentencia recaída en el Expediente N° 03158-2018-PA/TC.

WIEVIORKA, M. (2003) "Diferencias culturales, racismo y democracia". En: Mato, D. (coord.): *Políticas de identidades y diferencias sociales en tiempos de globalización*. Caracas: FACES – UCV, 17 - 32.