

“Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres”  
“Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia”

Oficio N° 250-2021-DP/PAD

Lima, 09 de julio de 2021

Señor congresista

**Daniel Urresti Elera**

Presidente

Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,  
Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas  
Presente. –

**Asunto:** Autógrafa de la Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y los incorpora en el Sistema de Seguridad Ciudadana.

**Ref. :** Oficio N° 0147-2021/DP, del 9 de junio de 2021.

De mi mayor consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y, a la vez, manifestarle nuestra profunda preocupación institucional por el contenido de la autógrafa de la Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y los incorpora en el Sistema de Seguridad Ciudadana.

Al respecto, el 22 de abril del presente año, el Pleno del Congreso aprobó el dictamen n.º 36-2020-2021-CDNOIDALD-CR de la Comisión que usted preside, el cual contenía el texto sustitutorio de la regulación pretendida en los proyectos de ley n.º 5424/2020-CR y 5679/2020-CR. El 9 de junio, luego de la remisión de la autógrafa de ley al Poder Ejecutivo, la Defensoría del Pueblo notificó el documento de la referencia a la Presidencia del Consejo de Ministros realizando observaciones a dicha iniciativa legislativa. Tras ello, el último 2 julio, este poder del Estado observó la referida autógrafa, la misma que actualmente se encuentra en la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas para su debate y análisis correspondiente.

La aprobación de esta ley por parte del Congreso de la República ha dado lugar a diferentes cuestionamientos<sup>1</sup> y protestas públicas<sup>2</sup> durante las últimas semanas, por parte de diversas organizaciones indígenas, rondas campesinas y otras organizaciones de la sociedad civil como la

---

<sup>1</sup> Carta N° 0023-2021/ONAMIAP/LIMA, de fecha 24 de abril de 2021, emitida por la Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú, en conjunto con la Confederación Nacional Agraria – CNA; la Carta s/n, de fecha 4 de mayo de 2021, emitida por la Central Única de Rondas Campesinas del Perú – CUNARC-P, remitidas a nuestra institución. Asimismo, se emitió una Carta Abierta de los Pueblos Originarios y Afroperuanos al Estado Peruano, suscrita por la CUNARC-P, la Federación de la Nacionalidad Achuar (FENAP), la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDSESP), la Unión Nacional de Comunidades Aymaras (UNCA), la Confederación Campesina del Perú (CCP), entre otras, de fecha 28 de abril de 2021; y la Carta S/n, del 2 de junio del 2021, suscrito por la Comisión Episcopal de Acción Social – CEAS y el Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica – CAAAP.

<sup>2</sup> El jueves 6 de mayo, diversas organizaciones indígenas y de la sociedad civil expresaron su rechazo a las afueras del Congreso de la República sobre el referido proyecto de ley, así como, exigieron que el Parlamento apruebe una agenda legislativa a favor de los pueblos indígenas, la misma que se llevó de manera pacífica.

Coordinadora Nacional de Derechos Humanos y la Comisión Episcopal de Acción Social – CEAS, entre otros.<sup>3</sup>

Respecto a su implicancia en el ámbito de la seguridad ciudadana —que es definida como la acción integrada y articulada del Estado con la participación del sector privado, **la sociedad civil organizada y la ciudadanía**, y está destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos— debemos señalar que la Defensoría del Pueblo cumple un rol importante dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (Sinasec); supervisando con un enfoque de derechos humanos las funciones y acuerdos que asumen sus integrantes y con el propósito de promover y fortalecer la participación de las organizaciones sociales en dicho sistema, apelando a su capacidad organizativa.

Nuestra institución considera positiva la propuesta de modificación de los artículos 7, 14, 15 y 16 de la Ley n.º 27933, a fin de incluir a los representantes de los CAD en el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana (Conasec) y en los comités de seguridad ciudadana, dado que contribuirá a una mayor participación de estas organizaciones, permitiéndoles un rol más activo y articulado con los actores estatales encargados de velar por la seguridad y la paz social, lo cual es concordante con el artículo 145 de la Ley n.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, que prevé la participación de los CAD en el sistema de seguridad ciudadana.

Del mismo modo, la Defensoría del Pueblo sostiene que una mayor participación en el diseño, discusión y ejecución de políticas públicas, planes y estrategias de carácter preventivo, ejercer vigilancia sobre las metas que se trazan, impulsa la transparencia y la responsabilidad de la gestión pública. Así también, permitirá valorar su opinión sobre la problemática de la inseguridad que afrontan sus organizaciones según su propia culturalidad y costumbres, sumado a su experiencia, por su destacada labor en contribución con la sociedad y el propio Estado, además de contar con información de primera mano para elaborar mejores diagnósticos situacionales y, por ende, adoptar mejores decisiones.

No obstante, también es relevante que se evalúen otros aspectos señalados en la propuesta de ley, con el objeto de que no colisione con el marco constitucional y legal vigente. En ese sentido, resulta de suma preocupación la delegación de funciones y actividades que se estarían atribuyendo a los CAD respecto a la posibilidad de hacer uso de armas y municiones; así como realizar la recuperación y requisa de “bienes robados”, “armamentos ilegales”, “tierras usurpadas” y desactivar pandillas juveniles o barriales, entre otras.

Al respecto, nuestra institución considera que debe evitarse la delegación a la sociedad civil de funciones que le corresponde asumir plenamente al Estado como aquellas vinculadas a la Policía Nacional del Perú, en lo que respecta a garantizar, mantener y reestablecer el orden interno y la seguridad pública, en el marco de sus propias competencias. Con ello, en un estado constitucional de derecho, lo que se pretende es salvaguardar y proteger los derechos de la ciudadanía en general, siendo esta un soporte vital de prevención en la seguridad ciudadana. Lo anterior, en respuesta a las obligaciones internacionales que han sido asumidas por el Estado peruano en materia de protección y garantía de los derechos humanos —en relación con la seguridad ciudadana—.

---

<sup>3</sup> El 7 de mayo de los corrientes, la institución sostuvo una reunión con la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos trasladándonos su preocupación sobre la aprobación del proyecto de ley y los impactos a los derechos de los pueblos indígenas y las comunidades.

Sobre este aspecto es oportuno citar lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en su “Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos”<sup>4</sup>, al referirse a la participación de las organizaciones sociales para mitigar la violencia y el delito:

*“209. (...) la Comisión comparte que las modalidades para la participación de la sociedad en asuntos relacionados con la seguridad ciudadana, tiene que prestar atención exclusivamente a la **prevención social, comunitaria o situacional de conductas violentas o delictivas**, favoreciendo un ambiente de tolerancia y respeto, y contribuyendo a atacar los factores de riesgo culturales, sociales o económicos”.* (lo resaltado es nuestro).

En igual sentido, la CIDH enfatiza en que:

*“(...) en un Estado de Derecho, **el uso de la fuerza y otros medios de coacción legítimos son monopolio de las autoridades públicas**, quienes deben utilizarlos de acuerdo a los estándares ya identificados en el presente informe. Para la Comisión, **los Estados incumplen sus deberes de protección y garantía de los derechos humanos cuando permiten, favorecen o toleran el funcionamiento de grupos de particulares que usurpan funciones esenciales de las instituciones del sistema de administración de justicia o las fuerzas de policía**”.* (lo resaltado es nuestro).

De otro lado, respecto a su vinculación con los derechos de los pueblos indígenas, para la Defensoría del Pueblo, el numeral 3.1. del artículo 3 del referido proyecto vulnera el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas y nativas y, en consecuencia, una transgresión a la normativa constitucional; como se observa a continuación:

**“Artículo 3º. Del Reconocimiento de los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural.**  
3.1 Reconózanse a los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD) con personería jurídica como organizaciones civiles, pacífica y democrática de las comunidades campesinas, nativas y centros poblados rurales, surgidos espontánea libre y voluntariamente” (el subrayado es nuestro)

Conforme se desprende de la citada disposición, se pretende insertar o incluir, por mandato legal, a los CAD como organizaciones civiles, pacíficas y democráticas de las comunidades nativas, campesinas y centros poblados rurales. Ello implicaría que los CAD formen parte del diseño o estructura organizacional de estas comunidades.

Sin embargo, debe precisarse que el artículo 89 de la Constitución Política del Perú reconoce la existencia legal y personería jurídica de las comunidades campesinas y nativas, así como, su autonomía en su organización, en el trabajo comunal, (...) en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. Con esta garantía constitucional las comunidades pasaron a ser sujetos con derechos fundamentales<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Disponible en: <http://cidh.org/countryrep/Seguridad/seguridadindice.sp.htm>

<sup>5</sup> Defensoría del Pueblo (1998). “Análisis de la normatividad sobre la existencia legal y personalidad jurídica de las comunidades nativas”. Pág. 5. En: <https://bit.ly/3omXlRX>

Asimismo, debemos señalar que, como lo ha manifestado el Tribunal Constitucional, las comunidades nativas y campesinas poseen características que se vinculan estrechamente a los pueblos indígenas<sup>6</sup>. En ese sentido, muchas de ellas, forman parte de uno de los 55 pueblos indígenas que existen en nuestro país, por tanto, son sujetos de derechos colectivos reconocidos por el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo.

Tanto las comunidades como los pueblos indígenas tienen en común la autonomía para decidir sus propias prioridades de desarrollo, de acuerdo con sus características culturales. Así, el artículo 4 del Convenio n.º 169 de la OIT señala que los Estados parte, como el Perú, deben adoptar medidas especiales para salvaguardar, entre otros aspectos, las personas, las instituciones y las culturas de los pueblos indígenas. Dichas medidas no deben ser contrarias a los deseos expresados libremente por ellos mismos, sino que deben respetar la integridad de sus prácticas e instituciones.

De igual forma, el Tribunal Constitucional ha desarrollado la autonomía de las comunidades establecida en el artículo 89 de nuestra Constitución. En ese marco, ha señalado que “la autonomía organizativa reconocida a las comunidades se basa en sus distintas pautas y creencias culturales que originan la presencia de un sistema de valores que no siempre coincide con el resto de los colectivos”. Además, agrega que “Ello genera, fundamentalmente, un deber de abstención de intervención estatal que se materializa en el respeto a las prácticas y costumbres de cada comunidad”.<sup>7</sup>

Tomando en cuenta estas definiciones, la Defensoría del Pueblo considera que la autonomía organizativa puede definirse como aquella facultad que tienen las comunidades nativas y campesinas para organizarse internamente, a través de las decisiones que tomen sus propios integrantes, con el propósito de lograr un desarrollo colectivo, de acuerdo con su cultura y sus costumbres. Esto implica que el Estado Peruano respete las diferentes formas de organización comunal, en el marco del ejercicio de su derecho a la identidad cultural, pues este respeto constituye una obligación constitucional.<sup>8</sup>

En ese sentido, a criterio de nuestra institución, la pretensión de incluir legalmente a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural como organizaciones de las comunidades, a través de la aprobación de los proyectos de ley mencionados, vulnera no solo el derecho a la autonomía de los pueblos indígenas reconocido en el Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo, sino también la autonomía organizativa de las comunidades nativas y campesinas reconocidas en el artículo 89 de la Constitución Política del Perú.

Más aún si, como consagra nuestra Constitución Política y lo ha señalado el Tribunal Constitucional, el Estado debe respetar la identidad cultural de las comunidades nativas y campesinas, encontrándose en la obligación de respetar la integridad de estos pueblos indígenas y el deber de abstenerse a adoptar medidas, como la aprobación de los referidos proyectos de ley, que colisionen con el reconocimiento de su autonomía, sus culturas y costumbres, y la plena efectividad de sus derechos humanos.

---

<sup>6</sup> STC Nº 2765-2014-PA/TC, fundamento jurídico 23.

<sup>7</sup> STC Nº 2765-2014-PA/TC, fundamento jurídico 18.

<sup>8</sup> Tercer párrafo del artículo 89º. – “El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y nativas”

Por otro lado, es materia de preocupación de la Defensoría del Pueblo que los referidos proyectos de ley no hayan sido objetos de discusión y análisis dentro de la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República, en tanto, como lo hemos señalado en el presente análisis, su contenido se vincula directamente con pueblos indígenas.

Para nuestra institución, el sometimiento de los mencionados proyectos de ley al fuero de dicha Comisión no solo hubiera posibilitado la oportunidad de advertir si su contenido afectaba o no derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas y nativas, sino que también hubiera promovido la participación de las organizaciones indígenas para su discusión y análisis.

De acuerdo con lo expuesto, la Defensoría del Pueblo considera que la aprobación de los referidos proyectos de ley vulnera derechos colectivos de los pueblos indígenas, por lo que correspondía a la entidad promotora —en este caso, el Congreso de la República— implementar el derecho a la consulta previa, en el marco de los estándares internacionales establecidos en el Convenio n.º 169 de la OIT, la Constitución Política del Perú y el desarrollo jurisprudencial del Tribunal Constitucional.

En ese sentido, nuestra institución considera oportuno invocar a su despacho abstenerse de aprobar la mencionada propuesta normativa, pues su contenido advierte una contravención al deber del Estado al respeto y defensa de los derechos humanos, principalmente de los pueblos indígenas, y el respeto a las competencias constitucionales vinculadas a la garantía, mantenimiento y restablecimiento del orden interno y la seguridad pública que corresponde al Poder Ejecutivo.

Sin otro particular, hago propicia la oportunidad para expresarte mi especial consideración.

Atentamente,



*Eugenia Fernán Zegarra*  
**Eugenia Fernán Zegarra**  
**Primera Adjunta (e)**  
**DEFENSORÍA DEL PUEBLO**

Se adjunta:

- Oficio N° 0147-2021/DP, del 9 de junio de 2021.

Con copia:

Señor

**Miguel Ángel Vivanco Reyes**

Vicepresidente

Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,  
Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas

Presente.—

Señor

**Jhosept Amado Pérez Mimbela**

Secretario

Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno,  
Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas

Presente. –

Señor

**Alfredo Benites Agurto**

Congresista de la República

Presente. –

Señora

**Cecilia García Rodríguez**

Congresista de la República

Presente. –

Señor

**Otto Napoleón Guibovich Arteaga**

Congresista de la República

Presente. –

Señora

**Jesús del Carmen Núñez Marrero**

Congresista de la República

Presente. –

Señor

**Rubén Pantoja Calvo**

Congresista de la República

Presente. –

Señor

**Perci Pantoja Calvo**

Congresista de la República

Presente. –

Señora

**Mónica Elizabeth Saavedra Ocharán**

Congresista de la República

Presente. –

Señora

**Valeria Carolina Valer Collado**

Congresista de la República

Presente. –

Señor

**Lenin Abraham Checco Chauca**

Congresista de la República

Presente. –

Señor

**Diethell Columbus Murata**

Congresista de la República

Presente. –

Señor

**Alberto De Belaunde De Cárdenas**

Congresista de la República  
Presente. –

Señor  
**Yeremi Arón Espinoza Velarde**  
Congresista de la República  
Presente. –

Señor  
**Robledo Noe Gutarra Ramos**  
Congresista de la República  
Presente. –

Señor  
**Napoleón Puño Lecarnaque**  
Congresista de la República  
Presente. –

Señor  
**Alcides Rayme Marín**  
Congresista de la República  
Presente. –

Señor  
**Gilmer Trujillo Zegarra**  
Congresista de la República  
Presente. –

Señor  
**José Alejandro Vega Antonio**  
Congresista de la República  
Presente. –

Señor  
**Widman Napoléon Vigo Gutiérrez**  
Congresista de la República  
Presente. –

Señora  
**Martha Gladys Chávez Cossio**  
Congresista de la República  
Presente. –

Señora  
**Robertina Santillana Paredes**  
Congresista de la República  
Presente. –