

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

Lima, 27 de junio de 2022

OFICIO N° 0177-2022-DP

Señor

José Daniel Williams Zapata

Presidente de la Comisión de Defensa Nacional de Orden Interno,
Desarrollo Alternativo y de Lucha contra las Drogas
Congreso de la República

Presente. –

Asunto: Ley N° 31494 (Proyectos N° 5424/2020-CR, N°
5679/2020-CR y 441/2021-CR)

De mi más alta consideración:

Es grato dirigirme a usted para saludarlo cordialmente y remitirle el presente en atención a la promulgación de la Ley 31494, Ley que reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana.

La Defensoría del Pueblo reconoce que los Comités de Autodefensa (CAD) cumplieron un rol trascendente en la lucha antisubversiva y en la desarticulación y derrota de las organizaciones terroristas que surgieron en nuestro país, sin perjuicio de algunos casos de excesos que pudieron haberse cometido y que deben ser sancionados. Por ello, es necesario contar con un nuevo marco legal que reconozca los servicios que los CAD prestan al país.

No obstante, en su oportunidad, la Defensoría se pronunció cuestionando el proyecto de ley y solicitó a la presidencia del Consejo de Ministros, mediante el Oficio 147-2021/DP, del 9 de junio del 2021, que se observe la norma. Asimismo, requirió a la Comisión de Defensa del Congreso, mediante el Oficio 250-2021-DP/PAD, del 9 de julio del 2021, no insistir en la aprobación de esta iniciativa legislativa por promover la renuncia del Estado a su obligación de asegurar la seguridad ciudadana en zonas rurales y por vulnerar los derechos fundamentales de los pueblos indígenas, como la autonomía organizativa de las comunidades campesinas y nativas y el derecho a la consulta previa.

Al respecto, si bien era necesario contar con un nuevo marco legal que reconociera los servicios que los CAD prestaron al país, la ley hoy vigente contiene evidentes transgresiones a la Constitución y a tratados internacionales firmados por el país, además de colocar en grave riesgo los derechos fundamentales de peruanas y peruanos, en particular de quienes forman parte de pueblos indígenas, comunidades campesinas y nativas.

Sobre el particular, con la norma emitida se traslada de forma inconstitucional la responsabilidad estatal de garantizar la seguridad ciudadana a los CAD al permitirles el uso de armas de fuego (civiles) y concederles atribuciones propias de la Policía Nacional y de las Fuerzas Armadas. Debe tenerse presente que conforme al artículo 44° de la Constitución, corresponde al Estado adoptar las medidas necesarias para garantizar la soberanía nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana.

Asimismo, conceder a los CAD un mayor uso de armas de fuego al que ya se les reconocía por medio del Decreto Legislativo N° 741 carece de absoluta justificación. Este hecho vulnera el principio que reconoce al Estado el monopolio del uso de la fuerza y otros medios de coacción legítimos. Como señaló la Corte Interamericana “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”.

De igual forma, la citada Ley otorga una serie de funciones y actividades a los CAD que conforme a la Constitución (artículos 166° y 165°) son propias de la PNP y Fuerzas Armadas como participar en la recuperación y requisa de bienes robados, armamentos ilegales, tierras usurpadas, drogas e insumos no autorizados, desactivar pandillas juveniles o barriales, y en acciones contra el tráfico ilícito de drogas y terrorismo (literales d), e) y h) del artículo 11°), entre otras.

Esta distribución de facultades resulta inaceptable dentro de un estado social y constitucional de derecho y del principio de separación de poderes. Cabe destacar que la participación de la sociedad civil en tareas de seguridad ciudadana, conforme ha sido señalado por nuestra institución y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, debe orientarse exclusivamente a la prevención social, comunitaria o situacional de conductas violentas o delictivas.

En esa línea, consideramos que, la Ley Nro. 31494, introduce elementos que serían perturbadores en las comunidades y centros poblados rurales al dotar de armas a un grupo de civiles para cumplir funciones de lucha contra la delincuencia y el crimen organizado que deben corresponderle exclusivamente a las dependencias especializadas de la fuerza pública. La sola posesión de armas de fuego por parte de civiles constituye una amenaza a la tranquilidad social de los integrantes de una comunidad, de otras comunidades o de la propia autoridad estatal, más aún cuando los grupos civiles no responden a deberes y principios establecidos para la función pública como la lealtad y obediencia, o la neutralidad.

Por ello, es importante señalar que el Estado debe combatir la delincuencia por medios que no constituyan riesgos adicionales para la vida e integridad de las personas y para la tranquilidad social. Armar a grupos de civiles cuando estos pueden tener intereses en contradicción con los de otras

comunidades o autoridades estatales o empresas, es propiciar escenarios de mayor violencia a la que se registra actualmente en los conflictos sociales.

Igualmente, llama la atención que se incluya como una de las funciones de los CAD participar en la formulación de planes de desarrollo concertado y presupuestos participativos, y fiscalizar su ejecución física y financiera. En la práctica se está propiciando la participación de personas armadas en actividades políticas y de administración pública.

En cuanto a la afectación de los derechos de los pueblos indígenas y de las comunidades campesinas y nativas, entre otros aspectos, la Ley N° 31494 colisiona con sus derechos fundamentales a la identidad cultural, a la autonomía organizativa de las comunidades, a la jurisdicción comunal, a la consulta previa, reconocidos por el Convenio N° 169 de la OIT y la Constitución Política, al disponer que los CAD formen parte de su estructura organizacional y otorgarles diversas funciones y prerrogativas que rompen con la forma en que las propias comunidades deciden cuáles serán sus instituciones comunales y las funciones que ellas tienen.

Al respecto, debe precisarse que la autonomía organizativa es un derecho de naturaleza colectiva de las comunidades campesinas y nativas que les permite organizarse internamente conforme a sus costumbres, características y particularidades, lo que genera además un deber de abstención de intervención estatal que se materializa en el respeto del Estado a las prácticas y costumbres de cada comunidad, según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional (STC N.º 2765-2014-PA/TC, f.j.18).

Asimismo, esta norma vulnera el derecho fundamental a la consulta previa, establecida en el Convenio N° 169 de la OIT y en la Ley N° 29785, que señala que los pueblos indígenas u originarios deben ser consultados cuando se trate de medidas legislativas que afecten directamente su identidad cultural, calidad de vida, desarrollo y sus derechos colectivos, como es el caso de la norma aprobada sin haber sido sometida a consulta, pese a que su aplicación se implementaría en el ámbito de influencia de las comunidades campesinas y nativas.

Asimismo, estos cuestionamientos fueron advertidos por organizaciones indígenas y representantes de la sociedad civil que manifestaron su enérgico rechazo a los alcances de la norma durante su debate y aprobación y con quienes la Defensoría del Pueblo ha venido coordinando acciones de defensa para garantizar sus derechos y la seguridad ciudadana en territorios de comunidades campesinas y nativas.

En atención a los anuncios de que la Comisión que preside evaluaría los alcances de la norma en cuestión, para la Defensoría del Pueblo resulta fundamental que escuche a los representantes de las organizaciones indígenas, rondas campesinas y sociedad civil, así como la opinión del Poder Ejecutivo. Asimismo, manifestamos nuestra disposición institucional para sustentar las observaciones que evidencian vicios de inconstitucionalidad detallados líneas



arriba, en las sesiones que se lleven a cabo.

Sin perjuicio de ello, solicitamos a la Comisión de Defensa Nacional de Orden Interno, Desarrollo Alternativo y de Lucha contra las Drogas del Congreso de la República, considerar los aspectos planteados en el presente documento respecto a la Ley N° 31494 y tomar en cuenta la urgente necesidad de reconsiderar sus alcances en cuanto contravienen a la obligación del Estado de asegurar la seguridad ciudadana y proteger los derechos fundamentales de los pueblos indígenas.

De antemano agradecemos su amable atención y hacemos propicia la oportunidad para expresarle nuestra especial consideración y estima personal.

Atentamente,

Eliana Revollar Añaños
Defensora del Pueblo (e)