



RUTH LUQUE IBARRA
Congresista de la República

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

**PROYECTO DE LEY QUE
PROPONE LA DEROGATORIA LA
LEY QUE DEROGA LA LEY N.º
31494 Y GARANTIZA EL
DERECHO A LA CONSULTA
PREVIA DE LOS PUEBLOS
INDÍGENAS U ORIGINARIOS**

Los congresistas de la República que suscriben, a iniciativa de la congresista **RUTH LUQUE IBARRA**, del Grupo Parlamentario Cambio Democrático-Juntos por el Perú; en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Estado y conforme lo establecen los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente:

FORMULA LEGAL

**LEY QUE DEROGA LA LEY N.º 31494 Y GARANTIZA EL DERECHO A LA
CONSULTA PREVIA Y PARTICIPACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS U
ORIGINARIOS**

Artículo 1.- Objeto de la Ley

El objeto de la presente ley es derogar la Ley N.º 31494, Ley que reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana, en tanto que atenta contra la autonomía y el derecho a la consulta previa de las comunidades campesinas y de los pueblos indígenas u originarios, y las atribuciones y competencias del Estado en materia de seguridad ciudadana. Asimismo, propone la adopción de medidas vinculadas a garantizar el respeto al derecho a la consulta previa de los pueblos indígenas u originarios en el marco de la conformación de los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD).

Artículo 2.- Derogación de la Ley N.º 31494, Ley que reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana

Se deroga la Ley N.º 31494, Ley que reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana, a partir de la publicación de la presente ley.

Artículo 3.- Acciones para garantizar el respeto al derecho a la consulta previa y participación de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas, en el marco de las iniciativas legislativas

El Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo garantizan que al presentarse iniciativas normativas o legislativas vinculadas a modificaciones o cambios sobre la regulación de los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD), se respete el derecho a la consulta previa y participación de las comunidades campesinas y pueblos indígenas, ello en reconocimiento de sus derechos colectivos y autonomía en su



RUTH LUQUE IBARRA
Congresista de la República

"Decenio para la Igualdad de Oportunidades entre mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

organización, en el marco de la Ley N.º 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, y el Convenio 169 de la OIT.



Firmado digitalmente por:
SANCHEZ PALOMINO Roberto
Helbert FAU 20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/07/2022 17:19:47-0500



Firmado digitalmente por:
CORTEZ AGUIRRE Isabel FAU
20181749128 soft
Motivo: En señal de
conformidad
Fecha: 04/07/2022 16:33:24-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/07/2022 18:58:46-0500



Firmado digitalmente por:
LUQUE IBARRA Ruth FAU
20181749128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/07/2022 18:59:19-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I) FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

1.1. Contenido de la Ley N.º 31494, Ley que reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana

Al respecto, es preciso señalar que la Ley N.º 31494, Ley que reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana, reconoce a estas organizaciones como *"espontáneas, libre, voluntarias y de carácter transitorio que pueden constituirse como organizaciones de las comunidades campesinas, nativas y centros poblados en concordancia con el artículo 4 del reglamento de Organización y Funciones de los Comités de Autodefensa (Decreto Supremo N.º 077-92-DE)"*¹.

Asimismo, se señala que *"la organización y funcionamiento de los CAD se basa en el respecto a la idiosincrasia y costumbres de los pobladores y en los principios establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Constitución y las leyes vigentes"*².

Respecto a la vinculación con el orden interno de los CAD, se ha afirmado que *"la Constitución Política dispone que, la Policía Nacional tiene por finalidad garantizar, mantener y restablecer el orden interno, y para ello se propone que los CAD apoyen en esta finalidad; mas aún en circunstancias como las actuales, donde la percepción de inseguridad es cada vez mayor"*. Asimismo, se indica que esto ya se encuentra regulado en el artículo 43 del Decreto Supremo N.º 011-2014-IN, Reglamento de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana³; el cual señala lo siguiente:

"Artículo 43.- Comunidades campesinas, rondas campesinas, rondas comunales, comunidades nativas, comités de autodefensa, juntas vecinales promovidas por la Policía Nacional del Perú, juntas vecinales comunales y servicios de seguridad privada

El Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana (SINASEC) promueve la participación activa, en las acciones de prevención de la violencia y el delito,

¹ Dictamen de insistencia recaído en la autógrafa observada por el Presidente de la República al Proyecto de Ley N.º 441/2021-CR (antes Proyecto de Ley N.º 5679/2020-CR, acumulado con el Proyecto de Ley N.º 5424/2020-CR), que propone la Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y los incorpora en el Sistema de Seguridad Ciudadana, p. 33

² Dictamen de insistencia recaído en la autógrafa observada por el Presidente de la República al Proyecto de Ley N.º 441/2021-CR (antes Proyecto de Ley N.º 5679/2020-CR, acumulado con el Proyecto de Ley N.º 5424/2020-CR), que propone la Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y los incorpora en el Sistema de Seguridad Ciudadana, p. 34.

³ Dictamen de insistencia recaído en la autógrafa observada por el Presidente de la República al Proyecto de Ley N.º 441/2021-CR (antes Proyecto de Ley N.º 5679/2020-CR, acumulado con el Proyecto de Ley N.º 5424/2020-CR), que propone la Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y los incorpora en el Sistema de Seguridad Ciudadana, p. 34.

de las comunidades campesinas, rondas campesinas, rondas comunales, comunidades nativas, comités de autodefensa, juntas vecinales de seguridad ciudadana promovidas por la Policía Nacional del Perú, juntas vecinales comunales y servicios de seguridad privada, quienes deberán brindar apoyo y colaboración a la Policía Nacional del Perú en el marco de sus atribuciones, de acuerdo al presente Reglamento y a las normas que los regulan".

Así pues, la Ley N.º 31494 reconoce *"a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana, (asimismo) establece las labores de apoyo a la seguridad pública y seguridad ciudadana de los CAD, entre las cuales se cuenta la de asumir la defensa de los derechos humanos de la familia, la mujer, el niño, el adolescente y el adulto mayor"*⁴. Asimismo, se establece que cada CAD estará a cargo de la comisaría del sector determinada por el Ministerio del Interior y la Policía Nacional del Perú.

También, se tiene que la Ley N.º 31494, establece que los CAD pueden recibir donaciones, recursos, provenientes del Estado o el aporte de otros sectores económicos del país provenientes de entidades públicas o privadas. Asimismo, se establece en el artículo 6 de la indicada ley que las funciones de los CAD que pasan por: *"a) apoyan a la Policía Nacional del Perú en el control del orden interno y la lucha contra la inseguridad ciudadana en las zonas rurales de la jurisdicción o ámbito de acción, b) realizan de forma organizada y planificada actividades de apoyo y prevención en materia de seguridad ciudadana en el perímetro de su comunidad o anexos, según corresponda, c) apoyan a las autoridades de su localidad y comunidad en acciones de seguridad y vigilancia. Las delimitaciones a estas acciones son establecidas en el reglamento de la presente ley, (...) g) en las zonas declaradas en estado de emergencia, el funcionamiento de los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD) es determinado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, dirigido a apoyar a las Fuerzas Armadas al logro de sus objetivos"*.

En esa línea, también se indica en el artículo 11 de la Ley N.º 31494, que en el marco de las actividades de apoyo a la seguridad pública y ciudadana, los CAD realizan las siguientes acciones: *"a) Desarrollar acciones de prevención de la delincuencia común, el tráfico ilícito de drogas y terrorismo, (...) d) en coordinación con la Policía Nacional del Perú, apoyar en las acciones de recuperación y requisa de bienes robados, armamentos ilegales, tierras usurpadas, drogas e insumos químicos no autorizados, debiendo ser entregados a las autoridades jurisdiccionales competentes, e) en coordinación y apoyo a la Policía Nacional del Perú, pueden desactivar pandillas juveniles o barriales, u otras organizaciones delictivas, mediante la detención y entrega de los integrantes a las autoridades jurisdiccionales correspondientes, (...) h) En distritos o provincias declarados en estado de*

⁴ Dictamen de insistencia recaído en la autógrafa observada por el Presidente de la República al Proyecto de Ley N.º 441/2021-CR (antes Proyecto de Ley N.º 5679/2020-CR, acumulado con el Proyecto de Ley N.º 5424/2020-CR), que propone la Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y los incorpora en el Sistema de Seguridad Ciudadana, p. 35.

emergencia, realizan actividades de autodefensa de su comunidad, en coordinación previa con la Policía Nacional del Perú o las Fuerzas Armadas. Dichas actividades están referidas al control, prevención, vigilancia, patrullaje y persecución de la delincuencia común, tráfico ilícito de drogas y terrorismo; detener a sus integrantes y poner a disposición de la Policía Nacional del Perú, Fuerzas Armadas o autoridades jurisdiccionales correspondientes. Para efectuar las actividades antes mencionadas, los miembros de los CAD deben contar con instrucción y certificación expedida por la Policía Nacional del Perú o las Fuerzas Armadas, según corresponda, e i) realizar rondas y patrullajes comunales en coordinación y apoyo a la Policía Nacional del Perú o a las Fuerzas Armadas, según corresponda".

También se tiene que en la referida Ley se establece que *"en las zonas declaradas en estado de emergencia, el funcionamiento de los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD) es determinado por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, dirigido a apoyar a las fuerzas armadas para el logro de sus objetivos"*⁵.

Por parte, la iniciativa legislativa dispone que SUCAMEC, en el marco de sus competencias y funciones, brinde facilidades de registro y control de armas utilizadas por los CAD. Asimismo, se dispone que el Ministerio de Defensa, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas otorgue un reconocimiento para los miembros de los CAD⁶. También, en el artículo 8 de la Ley N.º 31494 se indica que *"los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD) pueden adquirir, por compra o donación por parte del Estado o de particulares, las armas de uso civil que el Ministerio de Defensa autoriza. El registro del armamento de dichos comités es administrado por el Ministerio de Defensa, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas"*⁷. Finalmente se precisa que estos comités de autodefensa recibirán capacitación y entrenamiento para el uso de las armas de fuego por parte de la Policía Nacional y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.

⁵ Dictamen de insistencia recaído en la autógrafa observada por el Presidente de la República al Proyecto de Ley N.º 441/2021-CR (antes Proyecto de Ley N.º 5679/2020-CR, acumulado con el Proyecto de Ley N.º 5424/2020-CR), que propone la Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y los incorpora en el Sistema de Seguridad Ciudadana, p. 47.

⁶ Dictamen de insistencia recaído en la autógrafa observada por el Presidente de la República al Proyecto de Ley N.º 441/2021-CR (antes Proyecto de Ley N.º 5679/2020-CR, acumulado con el Proyecto de Ley N.º 5424/2020-CR), que propone la Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y los incorpora en el Sistema de Seguridad Ciudadana, p. 47.

⁷ Dicho artículo continúa señalando que *"las armas a que se refiere el presente inciso son empleadas por los miembros de los CAD para poseer, portar y usar únicamente para actividades de autodefensa de su comunidad en apoyo a la Policía Nacional del Perú y a las Fuerzas Armadas en la lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de droga en las zonas declaradas en estado de emergencia, según se indique en el reglamento. Culminado el estado de emergencia, se procede con el internamiento de las armas de propiedad del Estado, bajo responsabilidad, en el plazo y condiciones que se determine en el reglamento"*.

1.2. Respecto a la derogatoria de la Ley N.º 31494, Ley que reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana

Al respecto debemos señalar que Ley N.º 31494, Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y los incorpora en el Sistema de Seguridad Ciudadana, está sujeto a los siguientes cuestionamientos en los siguientes términos.

En primer término, como se ha señalado en el apartado anterior, la Ley N.º 31494 otorga a los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD) personería jurídica en su calidad de organizaciones representativas de las comunidades campesinas y nativas, permitiéndoles realizar actividades de autodefensa en distritos declarados en emergencia, brindando apoyo a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú (PNP); eso permitirá que los CAD puedan: **a)** Hacer uso de armas civiles autorizadas, las que también pueden ser donadas por el Estado o particulares; **b)** recibir instrucción de la PNP y las fuerzas armadas; **c)** tener defensa legal gratuita de MININTER y MINDEF si son denunciados en cumplimiento de funciones; y **d)** proponer proyectos de desarrollo en su jurisdicción y poder recibir subvención económica de gobiernos locales y regionales, entre otras atribuciones.

Dicho esto, los términos en los que ha sido aprobado la Ley de los CAD afecta directamente la autonomía de las comunidades campesinas y nativas, y de los pueblos indígenas u originarios. Tanto el artículo 89 de la Constitución como la jurisprudencia constitucional han señalado respectivamente, que a comunidades y pueblos se les debe reconocer la autonomía en su organización, lo que implica respetar el autogobierno de sus asuntos internos como la autodefensa.

Así, en lo respecta a las comunidades campesinas y nativas, el artículo 89 de la Constitución Política del Perú, establece que éstas son autónomas en materia organizativa, económica, administrativa, en sus formas de trabajo comunal, en el uso y la libre disposición de sus tierras.

Tal autonomía es también desarrollada por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Expediente 02765-2014-PA/TC, señalando que: *"En el caso de la autonomía organizativa, económica y administrativa reconocida a las Comunidades Campesinas y Nativas, así como la libre disposición de sus tierras (iv), debe entenderse que sus distintas pautas y creencias culturales determinan la presencia de un sistema de valores que no en todos sus aspectos son coincidentes con el del resto de colectivos. Ello genera, fundamentalmente, un deber de abstención de intervención estatal, que se materializa en el respeto a las prácticas y costumbres de cada comunidad."*⁸.

⁸ STC del Expediente 02765-2014-PA/TC, F.J. 18.

Por otra parte, en relación a los pueblos indígenas u originarios el numeral 1.1 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales establece que *"Todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación. En virtud de este derecho establecen libremente su condición política y proveen asimismo a su desarrollo económico, social y cultural"*.

Igualmente, el artículo 4 del Convenio 169 de la OIT, del cual el Perú es Estado Parte, señala textualmente que: *"1. Deberán adoptarse las medidas especiales que se precisen para salvaguardar las personas, las instituciones, los bienes, el trabajo, las culturas y el medio ambiente de los pueblos interesados. 2. Tales medidas especiales no deberán ser contrarias a los deseos expresados libremente por los pueblos interesados. (...)"*.

En esa línea, el Tribunal Constitucional refiere que *"la libre autodeterminación es la capacidad de los pueblos indígenas de organizarse de manera autónoma, sin intervenciones de índole política o económica por parte de terceros, y la facultad de aplicar su derecho consuetudinario, a fin de resolver los conflictos sociales surgidos al interior de la comunidad, siempre que en el ejercicio de tal función no se vulneren derechos fundamentales de terceros, de los cuales el Estado es garante, por ser guardián del interés general y, en particular, de los derechos fundamentales"*.⁹

Ello implica que no se puede establecer legalmente que los CAD representan a las comunidades campesinas y nativas ni a los pueblos indígenas u originarios. No sólo porque hacerlo de modo unilateral contraviene los parámetros constitucionales y convencionales sobre su autonomía, sino porque de producirse y, en el caso que ellos eligen otros modos de organización –como por ejemplo son las rondas campesinas– se generaría un grave conflicto al interior de comunidades y pueblos.

En esa línea, debemos señalar que la Ley N.º 31494, vulnera el derecho a la consulta previa que tienen los pueblos indígenas u originarios, de acuerdo al Convenio 169 de la OIT. Ello incluye a las comunidades campesinas y nativas que se identifican como parte de ellas, por lo que cualquier cambio legislativo que los pueda incluir debe ser previamente consultado; caso contrario resulta violatorio de los derechos que tienen los pueblos indígenas, según el marco internacional y nacional. En esa misma línea, se tiene que el artículo 2 de la Ley N.º 29785, Ley del derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas u originarios, reconocido en el Convenio 169 de la organización internacional del trabajo (OIT), el cual señala que la consulta previa *"es el derecho de los pueblos indígenas u originarios a ser consultados de forma previa sobre las medidas legislativas o administrativas que afecten directamente sus derechos colectivos, sobre su existencia física, identidad cultural, calidad de vida o desarrollo. También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos"*.

Asimismo, debemos señalar que la Ley N.º 31494 afecta las competencias

⁹ STC del Expediente N° 03343-2007-PA/TC, f.j. 32.

constitucionales de la Policía Nacional, debido a que, para garantizar el orden interno y el Estado, se está cediendo la seguridad ciudadana y el uso de la fuerza a su cargo, en favor de grupos civiles a los cuales se les proporcionarán, lo que resulta muy peligroso pese a que esta se encuentra restringido a la lucha contra el terrorismo y el narcotráfico en estados de emergencia. También, debemos señalar que en el marco del apoyo a la seguridad ciudadana los comités de autodefensa pueden apoyar en las acciones de recuperación y requisa de bienes robados, armamentos ilegales, tierras usurpadas, drogas e insumos químicos no autorizados, debiendo ser entregados a las autoridades jurisdiccionales competentes, lo que también resulta sumamente riesgoso para la seguridad de las comunidades y pueblos indígenas, debido a la posibilidad del indebido uso de la fuerza en estos casos.

Por otra parte, otro cuestionamiento importante que presenta la Ley N.º 31494 es que implica la vulneración de la autonomía de los gobiernos regionales y locales, debido a que la seguridad ciudadana en sus localidades debe ser compartida con los CAD, mientras que los proyectos de desarrollo e inversión pueden ser promovidos directamente por los CAD e incluso tienen derecho a subvención económica y recursos propios. Ello colisiona directamente con el artículo 85 de la Ley N.º 27972, Ley Orgánica de Municipalidades, la cual establece en materia de seguridad ciudadana que *"las municipalidades provinciales ejercen la función específica exclusiva de "establecer un sistema de seguridad ciudadana, con participación de la sociedad civil y de la Policía Nacional, y normar el establecimiento de los servicios de serenazgo, vigilancia ciudadana, rondas urbanas, campesinas o similares, de nivel distrital o del de centros poblados en la jurisdicción provincial, de acuerdo a ley"*¹⁰.

En ese sentido, corresponde la derogatoria de la Ley N.º 31494, Ley que reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana, en la medida que ha sido emitida sin considerar el grave riesgo que supone la adquisición y donación de armas en su favor, y porque propone de forma inconsulta una estructura organizativa que puede colisionar directamente con los modos de organización de comunidades y pueblos indígenas.

¹⁰ En estos términos se expresa la observación presentada por el Poder Ejecutivo a la Autógrafa Ley que reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana presentada el 02 de julio de 2021. Versión digital en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Observacion_a_la_Autografa/OBAU05424-20210702.pdf.

II) EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

Al respecto es preciso señalar que el efecto de la presente iniciativa legislativa busca la derogación de la Ley N.º 31494, Ley que reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana, en razón a que atenta contra la autonomía y el derecho a la consulta previa de las comunidades campesinas y de los pueblos indígenas u originarios, y las atribuciones y competencias del Estado en materia de seguridad ciudadana.

III) ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Actores involucrados	Efectos directos	Efectos indirectos
Comunidades campesinas y pueblos Indígenas	Se reafirma el reconocimiento de del derecho de la consulta previa de las comunidades campesinas y pueblos indígenas.	Se promueve el respeto de sus organizaciones de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas u originarios, tales como las rondas campesinas.
Policía Nacional del Perú y Ministerio del Interior	Se reafirma la soberanía de Estado al reconocerse que la competencia en materia de seguridad ciudadana es función de Ministerio del Interior.	Se previene la aparición de organizaciones paramilitares, bajo la apariencia de Comités de Autodefensa.

IV) RELACIÓN CON LAS POLÍTICAS NACIONALES DEL ESTADO

El presente proyecto de ley se enmarca dentro de la "Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030", aprobada mediante el Decreto Supremo N.º 006-2022-IN, cuyo artículo 3 –sobre la conducción de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030– señala que *"el Ministerio del Interior como ente rector del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, a través de la Dirección General de Seguridad Ciudadana o la que haga sus veces, conduce la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030"*.