

Sobre los Comités de Autodefensa y Desarrollo rural. Análisis de la Ley 31494

Liza Ramos Dávila¹

*A Cecilia Vásquez Tulumba y a Inés Vásquez Tulumba,
Madres ejemplares, maestras formidables.*

Resumen:

La Ley 31494, que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo rural (CAD) e incorpora sus tareas y atribuciones en el Sistema de Seguridad Ciudadana, presenta problemas y cuestionamientos desde la perspectiva de la Teoría de la Legislación. Desde una perspectiva formal esta ley no fue solicitada, justificada ni aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, el máximo ente competente en esta materia. Desde el punto de vista material la Ley 31494 excede los alcances constitucionales y delega funciones que corresponden exclusivamente a la Policía Nacional, lo que la hace inconstitucional.

Palabras clave:

Ley 31494, Comités de Autodefensa y Desarrollo rural, Sistema de Seguridad Ciudadana, Teoría de la Legislación, Inconstitucionalidad.

Abstract:

Law 31494, which recognizes the Self-Defense and Rural Development Committees (CAD) and incorporates their tasks and powers in the Citizen Security System, presents problems and questions from the perspective of the Theory of Legislation. From the formal perspective, this law was not requested, justified, or approved by the National Council for Citizen Security, the highest competent body in this matter; but, from the material perspective Law 31494 exceeds the constitutional scope and delegates function that corresponds exclusively to the National Police, which makes it unconstitutional.

Key words:

Law 31494, Self-Defense and Rural Development Committees, Citizen Security Systems, Theory of Legislation, Unconstitutionality.

1. Introducción

En el 2010, a propósito del Proyecto de Ley N° 3638-2009-CR, que pretendía incorporar a las rondas urbanas o vecinales dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, se

¹ Profesora de Derecho de la Universidad Científica del Sur. Email: Lramosda@cientifica.edu.pe

plantearon algunas recomendaciones, invocando a una mejor reflexión². El proyecto en cuestión fue enviado al archivo³. Sin embargo, la idea que animó el mencionado proyecto de ley ha seguido circulando y se han presentado otros con similares alcances, alcanzando uno de ellos el rango de ley. Así, el pasado 16.JUN.22 se publicó la Ley 31494 que reconoce a los **Comités de Autodefensa y Desarrollo rural** (en adelante, CAD) los incorpora en el Sistema de Seguridad Ciudadana⁴ y les otorga una serie de tareas y atribuciones en materia de seguridad ciudadana, que fueron objeto de múltiples cuestionamientos⁵.

En lo que sigue, me propongo analizar la mencionada ley desde el enfoque de la Teoría de la Legislación, con la finalidad de aportar elementos para un mejor debate.

2. La seguridad ciudadana como pretexto

La seguridad ciudadana⁶, siendo una finalidad legítima de la comunidad constituye una recurrente justificación para imponer mayor represión en la población.

En lo que respecta a la Ley 31494, la intención de añadir representantes de los CAD al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana o a los comités que integran el Sistema Nacional de Seguridad ciudadana aparentemente no es problemática, pero llama poderosamente la atención que, para sustentar la Ley 31494, no se haya requerido ningún informe al Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, pese a ser este el máximo organismo encargado de la formulación, conducción y evaluación de las políticas de seguridad ciudadana. Es decir, una primera aseveración es que la Ley 31494 no fue solicitada, justificada, ni aprobada por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, máximo ente competente para esta materia. ¿Cuál es entonces la justificación real de esta norma, si acaso puede identificarse de la sola lectura de la Ley?

² Ramos, (2010) *Una aproximación a la Teoría de la Legislación: Comentarios sobre el Proyecto de Ley N° 3638-2009*. Disponible en: <http://www.ramosdavila.pe/media/Una-aproximaci%C3%B3n-a-la-teor%C3%ADa-de-la-legislaci%C3%B3n-Comentarios-al-PL-3638-2009.pdf>

³ Ver más en: <https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/CLProLey2006.nsf/ec97fee42a2412d5052578bb001539ee/d4d72b5bfae0df6f052576650064e0c5?OpenDocument>

⁴ Ver expediente digital en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/05424DC07MAY20210422.pdf, Ver también el PL 5679/2020-CR.

⁵ Al día de hoy, existen hasta tres proyectos de ley que pretenden modificar e incluso derogar la mentada ley. Uno de ellos, es el PL 2550-2021-CR. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2550> que propone restringir el ámbito de acción de los CAD a las declaradas como zonas de emergencia, previo requerimiento de la PNP o de las FFAA.

⁶ Para la Ley 27933, se entiende por seguridad ciudadana a “*la acción integrada y articulada que desarrolla el Estado, en sus tres niveles de gobierno, con la participación del sector privado, la sociedad civil organizada y la ciudadanía, destinada a asegurar la convivencia pacífica, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Del mismo modo, contribuir a la prevención de la comisión de delitos y faltas.*” (Artículo 2 de la Ley 27933, modificado por el Dec. Leg. N° 1454, (16.SEP.2018) En la redacción original solo se *consideraba al Estado con la colaboración de la ciudadanía.*

3. Para comenzar: Algunas distinciones necesarias

Un paso fundamental en la elaboración de un proyecto de ley es identificar la realidad sobre la que se pretende actuar; y, para el tema que hoy analizamos es necesario hacer ineludibles distinciones: *¿Los CAD y las rondas campesinas son lo mismo?* No, los CAD y las rondas campesinas son organizaciones diferentes. Lamentablemente, en los PL⁷ que sustentan la ley 31494 se alude a la existencia y legitimidad de las *rondas campesinas* como un modo de sumar razones a favor de la ley sobre los *comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD)*, como si se tratase de lo mismo. Se pretende, pues, generar un patrón homogéneo a partir de dos organizaciones sociales que tienen características y matices muy particulares⁸. Ciertamente, tampoco es posible establecer una matriz fija y definitiva para las rondas campesinas de todo el país⁹.

Los **CAD** fueron reconocidos legalmente por el Dec. Leg. 741 (12.NOV.91). Surgen como reacción social ante la violencia terrorista¹⁰ y pronto fueron integrados formalmente como parte de la política antisubversiva, en apoyo de la PNP y Fuerzas Armadas¹¹. Desde su origen, el Estado les dotó de armamento.

A un año del reconocimiento legal de los comités de autodefensa, el gobierno de turno reglamentó la organización y funciones de los CAD a través del Dec. Sup. 077-1992-DE, del 11.NOV.1992. Dos datos que destacan de esta normativa son:

- a) Se dispuso la dependencia de los CAD al Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas
- b) Se estableció la entrega de escopetas y munición en calidad de préstamo a los Comités oficialmente reconocidos.

La actual Ley 31494, en su art. 3.1 introduce un elemento de confusión, al reconocer a los CAD con personería jurídica como organizaciones civiles, pacíficas y democráticas *de (sic)* las comunidades campesinas, nativos centros poblados rurales. Esta fórmula de pertenencia o de inclusión ha generado una innecesaria confusión entre el rol de los CAD y las rondas campesinas, que es preciso aclarar.

⁷ PL 5424/2020-CR CR propuesto por el congresista Percy Rivas, de Alianza para el Progreso; y el PL 5679/2020-CR, de la congresista Valeria Valer, de Fuerza Popular.

⁸ Es necesario hacer una acotación con relación al sur andino. De acuerdo con la investigación de Rodríguez Aguilar, las rondas de Carabaya (Puno) se formaron en los años 90 “bajo la forma de comités de autodefensa”. Se podría decir entonces, que en el sur andino hubo una yuxtaposición entre ambas organizaciones sociales. Ver más en Rodríguez Aguilar, César. *Las rondas campesinas en el sur andino*. Projur, (2007) p. 27 y 125.

⁹ De la literatura especializada que hemos revisado podemos concluir que, en nuestro país existen, por lo menos, cuatro tipos de rondas campesinas: (A) rondas campesinas de existencia autónoma y (B) otras que integran las comunidades campesinas, como órgano de apoyo. Por otro lado, existen (C) rondas campesinas que se integran en caseríos o centros poblados que no son comunidades campesinas tituladas y reconocidas. También existen (D) rondas campesinas reconocidas con personería jurídica, a las que se les ha negado el título de comunidades campesinas. Cfr. de Huber, L. (1995). Starn, O. (2012). Gitlitz, J. S. (2013). Rodríguez (2007) pág 7-8.

¹⁰ Castillo, Eduardo. Política y autodefensa en el Perú: una mirada a la labor legislativa sobre los Comités de Autodefensa. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/almargendelaley/2021/05/17/politica-y-autodefensa-en-el-peru-una-mirada-a-la-labor-legislativa-sobre-los-comites-de-autodefensa/>

¹¹ La Ley 31494 deroga expresamente el Dec. Leg. 741.

Para empezar, partamos de las semejanzas entre ambas organizaciones sociales:

- a) Desde sus orígenes tanto las *rondas campesinas* como los *comités de autodefensa* tuvieron una decisiva contribución en la seguridad de sus comunidades y en la lucha contra la delincuencia y el terrorismo¹².
- b) En el reconocimiento legal de ambas organizaciones existe la aceptación tácita de la débil o nula presencia del Estado en las comunidades donde tales organizaciones actúan.

Pasemos ahora a hacer las necesarias distinciones entre dos organizaciones con origen y fines diferentes¹³.

Respecto a las **rondas campesinas**: Se conoce que la primera ronda campesina se forma en Cuyumalca, cerca de Chota (sierra norte del Perú), el 29 de diciembre de 1976¹⁴ por la iniciativa de don Régulo Oblitas. Se gestó como un grupo organizado de personas que vigilaban su comunidad haciendo rondas nocturnas para proteger su ganado de los abigeos. En poco tiempo, otras comunidades de Cajamarca y Piura también organizaron sus propias rondas con fines de seguridad. Con el tiempo, y ante la ausencia y deficiencias del Estado en la provisión del servicio de justicia, estas rondas organizadas asumieron competencia en temas de justicia al interior de sus comunidades¹⁵.

Por su parte, los **Comités de Autodefensa** surgen entre 1982 y 1983, en la sierra central del Perú, como comités de defensa civil o rondas contrasubversivas¹⁶. Hacia 1991 reciben el reconocimiento del Estado a través de Dec. Leg. 741, como grupos transitorios y con fines específicos de seguridad y apoyo en la lucha antiterrorista¹⁷.

Si bien, en la redacción original del Dec. Leg 741 se afirmaba el origen *espontáneo* de los comités de autodefensa¹⁸, así como el elemento *transitoriedad*, es de destacar el impulso y orientación determinantes que tuvieron nuestras Fuerzas Armadas. En la actual ley 31494, los Comités de Autodefensa y Desarrollo rural (CAD) se siguen definiendo

¹² En el caso de las rondas del norte del Perú Huber, Ludwig precisa que éstas, “comenzaron como organismos de autodefensa que rápidamente dejaron su carácter inicial netamente económico, para dedicarse a otras tareas, como velar por la paz social o la protección contra los abusos de autoridades estatales”. Recuperado de <https://elibro-net.cientifica.remotexs.co/es/ereader/ucsur/55552?page=124>.

¹³ Quien propone un esquema de clasificación entre ambas organizaciones sociales es César Rodríguez, (2007) p. 27

¹⁴ Starn, (1991) p. 12.

¹⁵ Como refiere Gitlitz, “las rondas se convirtieron en algo más que la suma de sus partes. Las asambleas y los comités de ronda llegaron a conformar una suerte de gobierno local no—oficial, una estructura que tomaba decisiones colectivas sobre todo aquello que afectaba la vida de la comunidad, y cuya tarea era también negociar con el Estado, en donde tal estructura no había existido previamente” Gitlitz, J. S. (2013), p. 84. Ver también, en Starn (1991) p. 13.

¹⁶ Ver más, en https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/informe_54.pdf

¹⁷ Lavaux y Ochoa (2010)

¹⁸ Según el art. 1 del Dec. Leg 741, los Comités de Autodefensa constituyen “organizaciones de la población surgidas espontánea y libremente para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad, evitar la infiltración terrorista, defenderse de los ataques de éstas y apoyar a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en las tareas de pacificación, cuya característica es la de ser transitorias”.

como organizaciones de la población “surgidas espontánea y libremente para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad”¹⁹.

Con relación al elemento *transitoriedad* que estaba presente en el Dec. Leg. 741 apreciamos que este se ha desdibujado por completo²⁰. De hecho, desde su origen el número de CADs se ha incrementado considerablemente con una decidida proyección de permanencia²¹. Por ello, creemos que resulta contradictorio hablar de *transitoriedad*, cuando la propia Ley 31494 le asigna a los CAD competencias centrales para actividades de desarrollo sostenible de la comunidad, que son de proyección a mediano y largo plazo²².

Otra diferencia que podemos resaltar es que, los CAD, a diferencia de las rondas campesinas, no cuentan con reconocimiento constitucional. El art. 149 de la Constitución tiene como titulares a las Comunidades campesinas y nativas *con el apoyo* de las rondas campesinas. Respecto a qué debe entenderse por “apoyo” existe un margen de interpretación que, creemos, debe acotarse²³ atendiendo al tipo de ronda campesina y a las funciones que esta ejerza de manera concreta²⁴. Algunos pueden acusar de “ambiguo”²⁵ este artículo constitucional al referirse a las rondas; sin embargo, no se puede desconocer el importante reconocimiento de la Constitución de 1993 en este sentido, complementado luego por la Ley 27908.

Ahora bien, dado que el art. 149 de la Constitución no establece una fórmula abierta para incluir a otros sujetos de derecho, creemos que no es posible ampliar el marco de interpretación del mencionado artículo para incluir a los CAD, tal como hace el Dictamen 36-2020-2021-CDNOIDALD-CR, de 07.DIC.2020 (p.16)

¹⁹ Es necesario distinguir entre la institución y los sujetos que la integran. Para la Ley 31494, el CAD es una organización social promovida desde el Estado, pero los sujetos se integran a esta de manera voluntaria.

²⁰ Sobre por qué no es consistente hablar de *transitoriedad* al referirnos a los CAD, cito a Lavaux, Stéphanie (2010) p. 9, “Estos grupos de autodefensa han conocido tres fases distintas en su desarrollo: una de creación, en la primera mitad de la década de los ochenta; una de recrudescimiento, a partir de 1986 con la aparición de las rondas militarizadas llamadas Comités de Defensa Civil Antisubversivos (DECAS), en el valle del Río Apurímac; y una de consolidación en la década de los noventa, con un proceso de autonomización y profesionalización de estos Comités para desaparecer con el fin de la guerra en el país”.

²¹ En el PL 5679/2020-CR se registra información proporcionada por el Ministerio de Defensa según la cual, hacia el 2016, habría 2708 CAD en todo el país.

²² Curiosamente, el propio PL que da vida a la ley que aquí comentamos refiere que “la transitoriedad ha sido superada por la realidad” y, sin embargo, persiste en el uso del término Cfr. PL 5424/2020-CR.

²³ A favor de una interpretación extensiva que incluya a las rondas campesinas como titulares del derecho conferido en el Art. 149, ver a Rodríguez Aguilar, César. (2007). *Las rondas campesinas en el sur andino*, p. 21. Nótese, que el discurso a favor de la interpretación extensiva ha sido construido en torno a las rondas, pero no existen fundamentos constitucionales para incluir en el art. 149, también, a los comités de autodefensa (CAD)

²⁴ Es necesario acotar que el Tribunal Constitucional tampoco ha sido preciso sobre qué debe entenderse por “apoyo”. En la STC 4417-2016-HC solo alude a un tipo de ronda campesina cuando declara que: *el rol de apoyo de las rondas es bastante acotado territorial y funcionalmente, siendo en todo subordinado y complementario a la justicia comunal*. f.j. 15 y ss.). Con esta afirmación, el TC muestra desconocimiento de las tipologías de rondas campesinas identificadas en el trabajo de campo de antropólogos y sociólogos. Ver nota al pie 9.

²⁵ Por ejemplo, Gitlitz, J. S. (2013), p. 19

Uno de los fundamentos del artículo 149° de la Constitución es la necesidad de brindar a las comunidades campesinas y a las rondas el derecho de acceso a la justicia y a la resolución equitativa de sus conflictos por parte de las propias personas que integran dichas comunidades²⁶. Como veremos, los CAD obedecen a otros parámetros y funciones.

La justicia siendo un servicio público, tiene -gracias al Art. 149 de la Constitución y al reconocimiento del pluralismo jurídico en nuestro país- un proveedor adicional, representado por las comunidades campesinas y nativas -y por las rondas campesinas-. La finalidad de este artículo es, visto así, la de ofrecer una mejor oferta de acceso a la justicia, en temas vinculados al territorio y a la comunidad, para sectores que se encuentran muy alejados del Estado y que se agrupan en torno a lazos comunales y reglas consuetudinarias.

Recordemos, además, que el Art. 149 de la Constitución se inspira en el derecho consuetudinario y debe ser ejercido siempre por medios legítimos y con límites en el respeto a los derechos fundamentales. De modo que, dicho artículo no debiera ser empleado como fundamento “constitucional” de la ley 31494 en la medida que esta Ley, como veremos a continuación, excede los alcances del artículo constitucional.

4. Análisis de la Ley 31494, desde la Teoría de la Legislación

En lo que sigue vamos a analizar la Ley 31494, en sus alcances, implicancias y vacíos, y para ello creemos necesario responder algunas preguntas sobre la *necesidad*²⁷ y *viabilidad* de la indicada ley.

4.1 Análisis de la necesidad de la norma

4.1.1 ¿Le Ley 31494 viene jurídicamente exigida?

Como justificación de la Ley 31494 se recurre al art. 197 de la Constitución, concluyendo que “*la participación vecinal es un elemento activo para el desarrollo local y de seguridad ciudadana y de apoyo a la policía*”. Sin embargo, aquí apreciamos una inadecuada lectura de la Constitución. Ciertamente, según el artículo 197 “las municipalidades promueven la participación vecinal en el desarrollo local” y son las municipalidades las llamadas a “brindar servicios de seguridad ciudadana”. De manera que, del Art. 197 de la Const., no se deriva que la participación vecinal ha de ser en materia de seguridad ciudadana, puesto que tal servicio es de competencia de las municipalidades con apoyo de la Policía Nacional.

²⁶ Ramos (2010)

²⁷ Este primer nivel exige dos comprobaciones: a) Demostrar que es necesario aprobar una nueva ley, y b) Demostrar que el proyecto en cuestión representa una adecuada respuesta a dicha necesidad. Ver más en: en, Ramos, Liza. (2010). Disponible en: <http://www.ramosdavila.pe/media/Una-aproximaci%C3%B3n-a-la-teor%C3%ADa-de-la-legislaci%C3%B3n-Comentarios-al-PL-3638-2009.pdf>

En todo caso, preguntémosnos *¿A quién le corresponde la tarea de combatir la delincuencia, el narcotráfico y el terrorismo*²⁸? Se trata de funciones que, constitucionalmente, le corresponden a la Policía Nacional. La delegación de funciones que establece esta Ley, resultaría por tanto inconstitucional.

Una cosa es que el Estado reconozca el apoyo brindado por las rondas campesinas y los comités de autodefensa en la pacificación de diversas zonas del país, y otra es renunciar a la función estatal en la búsqueda de paz y orden interno para encomendarle dicha tarea a la participación vecinal.

4.1.2 ¿La Ley 31494 responde a la necesidad de operar sobre un problema social?

El problema identificado en los PL que sustentan la Ley 31494 puede centrarse en la necesidad de autoprotección de determinadas comunidades alejadas del Estado frente a la amenaza que representan los remanentes del terrorismo y el ataque del narcotráfico y la delincuencia en general.

En principio, reconocemos que la existencia tanto de rondas como de los CADs, debido a la gran labor pacificadora realizada, es motivo de orgullo para muchos de sus integrantes²⁹. Pero, veamos si el problema identificado en los proyectos de ley se resuelve del modo propuesto por la Ley 31494. Estamos ante sectores vulnerables del interior del país, amenazados por narcoterrorismo y violencia y la ley 31494 propone mecanismos para entrenar y armar a estos grupos para que “se defiendan”. Teniendo esto en mente, creemos que la ley 31494 trastoca los mecanismos de control social formal que han sido concebidos como una forma de contención de la violencia o de su canalización por vías legítimas. En un esquema de *control social* que defiende la idea del monopolio exclusivo de la violencia legítima por parte del Estado no es posible justificar la cesión o renuncia del Estado en favor de colectivos armados pertenecientes a la población civil.

4.1.3 ¿Cuáles son los objetivos generales y concretos de la norma propuesta?

Si el objetivo es reconocer a los representantes de los CAD por su contribución con el orden interno y la seguridad de sus comunidades en la lucha contra el terrorismo, narcotráfico y la delincuencia, tal reconocimiento se puede encontrar en el ya existente Dec. Leg. 741 y en el Dec. Supremo 077-92-DE, del 19.OCT.92.

²⁸ En materia de terrorismo, ver la Política Nacional Multisectorial de Lucha contra el Terrorismo, 2019 – 2023. Dirección General contra el Crimen Organizado.

²⁹ En el caso de las rondas campesinas del norte, la innovadora y eficaz respuesta brindada frente al grave problema social que las aquejaba es motivo de un profundo sentimiento de pertenencia y orgullo que ha sido estudiado, por ejemplo, por Starn (1991). p. 14, 16.

Si el objetivo es fortalecer a los CAD y a sus respectivas comunidades frente a la amenaza que, para su seguridad y bienestar, significa el narcotráfico, terrorismo y delincuencia en general, los caminos pueden ser diversos. Uno de ellos es dotar de mayor y mejor seguridad a través de las institucionales encargadas de dicho fin. La vulnerabilidad de diversas zonas del país golpeadas por la violencia no se va a reducir solo dotándoles de autoridad y armas, sino escuchándolas a través de interlocutores válidos y atendiendo sus necesidades prioritarias de manera satisfactoria.

Un rasgo que caracteriza a nuestro país, según Meléndez³⁰, es la existencia de intermediarios oportunistas que aprovechan la privatización del poder y azuzan la violencia. Pues, creemos, que esta ley sería todo un aliciente que estimule la privatización de la violencia en manos de operadores que no responden a ninguna institución del Estado. Es decir, una peligrosa ecuación de *informalidad más privatización de la violencia*, con el resultado de mayor conflicto social en el país sin la garantía de que estos sectores por los que la ley aboga, vean realmente satisfechas sus necesidades de protección y de seguridad.

Resulta además contraproducente que, por un lado, se fomente una cultura nacional de paz³¹; y, por otro lado, se propugne la atomización de las funciones de policía entre las comunidades del interior del país que es, en buena cuenta, lo que hace la Ley 31494.

4.1.4 ¿Frente a la necesidad de apoyar a los CAD en su lucha por la seguridad ciudadana, la Ley 31494 resulta la respuesta más idónea?

No resulta comprensible cómo, siendo la *erradicación de la violencia* uno de los objetivos de la seguridad ciudadana esta se pueda lograr promoviendo escenarios de violencia entre los propios ciudadanos.

En una declaración que puede ser tomarse bien como ingenua, bien como maquiavélica, se sostiene que con esta Ley no se busca *instituir una función policial paralela justiciera o vigilante, sino más bien una función pasiva pero expectante de defender los derechos individuales o colectivos*³². Si tal ha de ser su función *-pasiva y expectante-* no hay necesidad de dotar de armas a los CADs, pues bastaría con implementar adecuados canales de denuncias y protección de testigos, pero sobre todo con una real y efectiva presencia del Estado en estas comunidades.

En favor de esta ley también se ha argumentado que los CAD representan autoridad sin corrupción. Ello, en una pretendida oposición a las carencias

³⁰ Meléndez, Carlos (2005) p. 159.

³¹ Política Nacional Multisectorial de lucha contra el terrorismo 2019-2023, p. 12

³² Página 18 del Dictamen recaído en los PL 5424/2020 y 5679/2020. Disponible en: https://leyes.congreso.gob.pe/Documentos/2016_2021/Dictámenes/Proyectos_de_Ley/05424DC07MAY20210422.pdf

que se atribuyen a las instituciones de la burocracia estatal³³. Ciertamente, esta posición revela un sesgo y un marcado romanticismo a la hora de analizar los movimientos sociales³⁴.

Debemos tener mucho cuidado pues con frecuencia -de manera bienintencionada o deliberada- se sublima el rol y potencial de las organizaciones sociales al considerarlos realidades “ideológicamente puras”³⁵, como si fuesen inmunes a los conflictos y fisuras que caracterizan a las actuales sociedades. Creemos, por tanto, que los CAD, individual y colectivamente considerados, no son ideológicamente puros y tampoco son inmunes a las presiones y manipulaciones políticas.

Recordemos que en nuestro país, desde las iniciativas sobre el arresto ciudadano regulado en el Código procesal penal 2004 para supuestos de urgencia y necesidad, hasta los delirantes proyectos de “*Chapa tu choro*” nos muestran que hay una proclividad a dotar de poderes de policía a la población. Sin embargo, la excusa que se usa para la ley a favor de los CADs (“*para que la población se defienda*”) es también la expresión de un abandono y de una renuncia. El Estado no los ha protegido antes, y aparentemente, tampoco piensa hacerlo ahora.

4.2 Análisis de la viabilidad de la norma

4.2.1 ¿Se han realizado estudios sobre el probable grado de aceptación de la norma antes de su promulgación?

No nos referimos al grado de aceptación de los CAD en los territorios de influencia de la norma. Nos referimos a la aceptación de la norma en el plano técnico y social.

Sobre este particular, la obsecuencia del Congreso para promulgar esta norma ha sido bastante elocuente. Desde el 2020 se presentaron pedidos de reconsideración³⁶, objeciones³⁷, opiniones técnicas desfavorables de los Ministerios del Interior y de Defensa³⁸, rechazos a la norma formulados por

³³ El mismo error metodológico se observa entre los defensores de las rondas campesinas. A favor de ellas se ha dicho, incluso, que “perpetúan valores incaicos”³³ Castro Pozo, Hildebrando. 1937, Citado por Starn (1991) p. 28.

³⁴ Este problema ha sido acusado lúcidamente por Pásara (1991), también por Huber (1995)

³⁵ Para el caso de las rondas, ver más en Starn (1991) p. 30. Huber (1995) destaca que, “por más que se recalque el carácter apolítico de las rondas, su potencial organizativo es demasiado fuerte para no ser blanco de maniobras partidarias”. Similar, Gitlitz, J. S. (2013), p. 39.

³⁶ Más detalle en: <https://caretas.pe/politica/congreso-no-reconsidero-el-proyecto-que-planteaba-incorporar-a-los-comites-de-autodefensa-al-sistema-de-seguridad-ciudadana/> (Revisado el 22.06.22)

³⁷ Más detalle en: <https://cuencasagradas.org/armas-cads-amenaza-derechos-indigenas/> (Revisado el 22.06.22)

³⁸ Ver Dictamen 36-2020-2021-CDNOIDALD-CR, de 07.DIC.2020 (p.16)

académicos³⁹ y por las propias autoridades comunales⁴⁰; todo ello, debido a la inconveniencia e inviabilidad del proyecto. Pero el Congreso, sordo a los pedidos de sus representados continuó como caballo directo al despeñadero.

4.2.2 Sobre el costo – beneficio de la Ley 31494

En una manida fórmula característica de nuestra representación congresal, el PL que sustenta la Ley 31494 sostiene que “*el presente dictamen no contiene propuesta de creación ni aumento del gasto público por el contrario su objeto es dar un nuevo marco legal de reconocimiento de los comités de autodefensa y desarrollo como organizaciones civiles pacíficas y democráticas*. No hay ningún análisis de costo beneficio que respalde a esta norma. Este solo hecho puede ser un indicio de la ligereza con que fue promulgada la norma, puesto que toda propuesta en materia de política criminal tiene repercusiones en otros ámbitos.

Nada se dice sobre las reformas procesales y organizativas que serían necesarias. El solo hecho de crear un marco legal de reconocimiento, entrenamiento y equipamiento a una institución como los CAD genera diversos costos institucionales y sociales, Además, el artículo 13 de la Ley reconoce el derecho a la defensa legal gratuita de los miembros del CAD que se vean involucrados en alguna investigación como consecuencia del cumplimiento de sus funciones, por lo tanto, estamos hablando de impacto en el presupuesto público.

4.3 Riesgos de la Ley 31494

Uno de los riesgos que se generaría con esta norma es el surgimiento de conflictos de poder entre ronderos y miembros de los CAD. Estos roces podrían generar vacíos de poder de los que surjan nuevas formas de gobierno al interior de estas comunidades.

En opinión técnica del MININTER, uno de los riesgos que genera esta ley es la creación de una suerte de policía local de carácter militarizado que responda ante los alcaldes; o peor aún, añadimos, con jefes no identificables en el ámbito institucional u oficial. ¿Qué garantiza que estos grupos organizados y armados desde el Estado no sean luego utilizados en la represión y eliminación de disidentes y opositores?

Estemos atentos, pues la práctica de dotar de poderes de policía a la población y organizarlos como brazo armado del Estado no es nueva y tampoco es exclusiva de nuestra región. Hace aproximadamente un siglo, los soviets se propugnaron en la URSS como “*el pueblo en armas*”. Eran grupos paramilitares manipulados por el partido comunista, para imponer el régimen marxista en todo el territorio del país.

³⁹ Sumar, Oscar. (2022). Ver más en: <https://gestion.pe/blog/menulegal/2022/06/comites-de-autodefensa-ley-inconstitucional.html/>

⁴⁰ Más detalle en: <http://aidesep.org.pe/sites/default/files/media/comunicado.png>

4.4 Los vacíos de la norma

En defensa de la Ley 31494 algunos podrían sostener que su vaguedad o la falta de claridad se despejarán con el Reglamento; sin embargo, creemos que los mayores riesgos de esta Ley no son precisamente sus vacíos, sino sus alcances y excesos⁴¹.

4.4.1 Delimitación de la estructura funcional

Según la Ley 31494, los CAD tienen una estructura funcional comunal, distrital, provincial, regional y nacional. Esto se pretende regular y desarrollar en el Reglamento, quizá con una suerte de organigrama o escalafón. Surgen entonces preguntas tales como:

- ¿Cómo se conciliará la estructura funcional con la competencia territorial acotada al ámbito de influencia de la municipalidad a la que corresponda el CAD?
- ¿Quién elegirá a los que ocupen los puestos más altos de la estructura regional y nacional?

4.4.2 Delimitación de la competencia territorial

El art. 149 circunscribe el ejercicio de la justicia comunal (ejercida por las comunidades campesinas) al ámbito de su territorio, es decir, el espacio geográfico de dicha comunidad. Por tanto, la pretensión de la Ley 31494 de dotar de funciones a los CAD a nivel nacional, constituye un claro exceso y es inconstitucional. Además, algo que se debe tener en cuenta, es que la zona de influencia de los CAD en la sierra central es particularmente compleja, de difícil acceso y de alto riesgo, con territorios librados al control del narcoterrorismo.

4.4.3 Delimitación de la competencia material

La Ley, en su artículo 11 a) le asigna a los CAD la tarea de *Desarrollar acciones de prevención de la delincuencia común, el tráfico ilícito de drogas y terrorismo.*

- ¿Cómo se establecerá la competencia material de los CAD sin que roce o colisione con las funciones asignadas a las comunidades campesinas, rondas campesinas y comisarías?
- ¿En caso de conflicto positivo de competencia entre un CAD y una ronda campesina, qué entidad resolverá?

⁴¹ Tal ha sido el rechazo contra la ley ya publicada, que el propio Congreso anunció su modificación y actualmente existen tres proyectos de ley que proponen incluso la derogación de algunos artículos de esta controvertida ley. Ver los PL 1481/2021-CR, 1482/2021-CR, 2498/2021-CR, 2550/2021-CR y 2581/2021-CR.

- Cuando el art. 6.1 de la Ley menciona a *otras organizaciones civiles de similar finalidad*, ¿a qué organizaciones se refiere?
- Inquietantes, sin duda, son los literales d), e) y f) del Art. 11, que atribuye a los CAD tareas que son de exclusiva competencia policial, como son las recuperación y requisa de: (Bienes robados, drogas en insumos químicos no autorizados, entre otros)
- La Ley también le atribuye a los CAD la labor de “desactivar”, es decir, de detener y entregar a los integrantes de las pandillas y otras organizaciones delictivas. Una labor, claramente policial y que requiere un perfil técnico específico.

4.4.4 Medios de defensa

Este es quizá es el aspecto más controvertido de la Ley y representa un alto riesgo para la seguridad ciudadana: La forma tan abierta y permisiva con que se pretende armar a los CAD. Según indica el Art. 8.1 de la Ley, los CAD (no se dice si de manera colectiva o individual) pueden adquirir armas del Estado o de particulares. Se pretende que el Reglamento regule el tipo, cantidad y alcance de las armas que pueden poseer, portar y usar los CAD. Con todo, hay algunos aspectos que se deberían precisar.

- ¿Cómo y quién determinará que las armas fueron usadas para los fines que establece la ley? ¿Serán las comisarías? Si esto es así, habría una diversificación e incremento de tareas para las comisarías puesto que, además de cumplir sus *naturales* funciones de prevención, investigación y seguridad tendrán que verificar si los CAD están cumpliendo con las tareas asignadas por ley.
- ¿Las armas que se asignarán a los CAD, serán armas no letales, armas menos letales o potencialmente letales, de conformidad con la clasificación establecida en la Ley de Seguridad ciudadana?
- La Ley establece que SUCAMEC brindará facilidades para el registro y control de armas de uso civil utilizadas por los CAD; es decir, la norma se ha redactado en términos de una función de SUCAMEC, pero no en términos de una obligación de registro por parte de los integrantes de los CAD. Esto podría generar dos regímenes para el registro de armas de uso civil, con mayores exigencias para los ciudadanos que son del CAD, y con menores exigencias para aquellos que integran los CAD.

4.4.5 Capacitación

La Ley distingue entre dos tipos de capacitación. Una general para el ejercicio de sus funciones, que corre a cargo del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa, y otra específica para el uso apropiado de las armas, que está a cargo de la Policía Nacional del Perú y del Comando Conjunto de las FFAA.

4.4.6 Límites

No resulta congruente que esta Ley cite como fuente el Convenio OIT 169,

y aluda al respeto de la cultura y costumbres de los miembros de los CAD, puesto que esta norma viene impuesta desde el Estado. (Ver Art. 12) y las formas de operar de los CAD no tienen un calado ancestral⁴²

4.4.7 Financiamiento

El artículo 15 de la ley habilita a que cualquier persona de derecho público o incluso persona del sector privado pueda financiar los CAD, lo que abre un amplio de escenario de posible cooptación y corrupción.

5. Conclusión

Meléndez resalta que nuestro Perú “carece de vínculos de intermediación política entre ciudadanos y autoridades estatales que permitan establecer patrones ordenados de canalización de demandas, garantía de Estado de Derecho y una adecuada representación política”⁴³. A partir de esta idea, creemos que, lo que la ley 31494 le está pidiendo a los Comités de autodefensa y desarrollo rural no es que intermedien, sino que suplan y reemplacen; no se les pide que concilien o canalicen, sino que ejecuten y hagan la tarea de las instituciones del Estado. Y, con la excusa del reconocimiento a la gran labor realizada por los CAD, se está sembrando el germen de la violencia y la anomia en un país que ya bastante ha sufrido por el enfrentamiento entre sus ciudadanos y el desdén e indiferencia de sus autoridades.

Bibliografía

- Castillo, Eduardo. *Política y autodefensa en el Perú: una mirada a la labor legislativa sobre los Comités de Autodefensa*. Disponible en: <http://blog.pucp.edu.pe/blog/almargendelaley/2021/05/17/politica-y-autodefensa-en-el-peru-una-mirada-a-la-labor-legislativa-sobre-los-comites-de-autodefensa/>
- Gitlitz, J. S. (2013) *Administrando justicia al margen del Estado: las rondas campesinas de Cajamarca*. Lima, Perú: IEP Ediciones. p. 19.
- Huber, L. (1995) *Después de Dios y la Virgen está la ronda: las rondas campesinas de Piura*. Lima, Perú: IEP Ediciones. Disponible en: <https://elibro-net.cientifica.remotexs.co/es/ereader/ucsur/55552?page=124>
- Lavaux, Stéphanie y Paulina Ochoa. (2010) *Estado del arte. El conflicto en Perú. Facultades de Ciencia Política y de Relaciones Internacionales*, Centro de

⁴² De hecho, un importante número de comunidades campesinas son de creación reciente y conveniente, debido a que este tipo de organización permite a sus integrantes el acceso a programas sociales. Para el caso de las rondas campesinas de Piura, es fundamental la lectura de Huber L. (1995) p. 54.

⁴³ Meléndez, Carlos (2005) p. 159

Estudios Políticos e Internacionales, CEPI. Bogotá: Editorial Universidad del Rosario.

Ley N° 31494. (15 de junio de 2022) *Ley que reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana*. Normal Legales, Diario Oficial El Peruano.

Meléndez, C. (2005) *Mediaciones y conflictos: las transformaciones de la intermediación política y los estallidos de violencia en el Perú actual*. IEP Ediciones. p. 159.

Pásara, L., et al. (1991) *La otra cara de la luna. Nuevos actores sociales en el Perú*. CEDYS.

Ramos, L. (2010) *Una aproximación a la Teoría de la Legislación: Comentarios sobre el Proyecto de Ley N° 3638-2009*. Disponible en: <http://www.ramosdavila.pe/media/Una-aproximaci%C3%B3n-a-la-teor%C3%ADa-de-la-legislaci%C3%B3n-Comentarios-al-PL-3638-2009.pdf>

Rodríguez, C. (2007) *Las rondas campesinas en el sur andino*. Projur. p.27 y 125.

Starn, O. (1991) *Con los llanques todo barro: reflexiones sobre las rondas campesinas, protesta rural y nuevos movimientos sociales*. IEP. p.12.

IUS
VERUM