



ALEX FLORES RAMÍREZ

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana



**PROYECTO DE LEY DE REFORMA
CONSTITUCIONAL QUE PERMITE LA
PARTICIPACIÓN DE LA CIUDADANÍA EN
LA DEFENSA NACIONAL Y LA LUCHA
CONTRA LA DELINCUENCIA**

El congresista de la República ALEX FLORES RAMÍREZ, miembro de la BANCADA SOCIALISTA, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y en concordancia con los artículos 22 inciso c) 67, 75 y 76 del reglamento del Congreso de la República presenta en siguiente proyecto de Ley DE REFORMA CONSTITUCIONAL.

FORMULA LEGAL

El Congreso de la República, Ha
dado la ley siguiente:

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE PERMITE LA PARTICIPACIÓN DE LA
CIUDADANÍA EN LA DEFENSA NACIONAL Y LA LUCHA CONTRA LA
DELINCUENCIA.**

Artículo 1. Objeto de la ley

La presente ley tiene por objeto garantizar la solidez del Estado de derecho y la seguridad ciudadana en el Perú, permitiendo la participación activa de la ciudadanía en la defensa nacional y la lucha contra la delincuencia.

Artículo 2. Modificación de la Constitución Política del Perú

Modifíquese el artículo 163 de la Constitución Política del Perú, el cual quedará redactado con el siguiente texto:

"Artículo 163. El Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional.

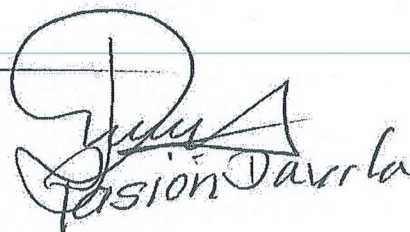
La Defensa Nacional es integral y permanente. Se desarrolla en los ámbitos interno y externo. Toda persona, natural o jurídica, está obligada a participar en la Defensa Nacional, de conformidad con la ley.

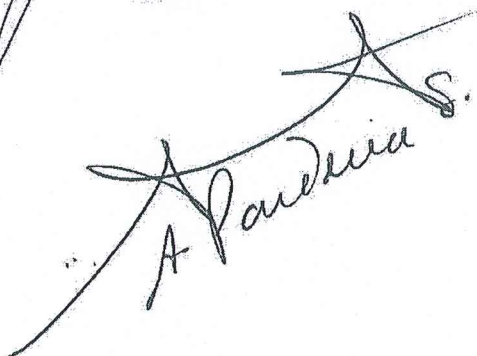
Los comités de autodefensa ciudadana constituidos de manera voluntaria, y conforme a la ley de la materia, forman parte del Sistema de Defensa Nacional y actúan en el ámbito de la seguridad ciudadana. En estado de derecho actúan bajo la dirección de la Policía Nacional del Perú, la cual garantiza su debida capacitación. En estado de excepción, actúan bajo la autorización y conducción del Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas.”

Lima, febrero de 2025.


JAIME
QUITO


ALEX FLORES RAMÍREZ
Congresista de la República


Jhon Dávila


A. Pandura


JAIME
QUITO
VOCERO

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES:

EL DECRETO LEGISLATIVO N° 741 Y SU REGLAMENTO:

La primera referencia legal al reconocimiento de los Comités de Autodefensa, como organización de la población para desarrollar actividades de auto defensa, la encontramos en el **Decreto Legislativo N° 741**, del 08 de noviembre del año 1991, expedido por el Poder Ejecutivo, en virtud de las facultades delegadas por el Congreso de la República, mediante Ley N° 25327. En este Decreto se reconoció a los comités como organizaciones de la población surgidas espontánea y libremente para evitar la infiltración terrorista, defenderse de los ataques y apoyar a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en las tareas de pacificación.

En esta norma se dispuso que los comités de autodefensa ubicados dentro del ámbito territorial de la autoridad militar correspondiente podrían adquirir *“por compra, donación por parte del Estado o particulares, armas de caza del tipo calibre 12 GAUGE, retrocarga, versión tiro por tiro y munición tipo doble o triple cero, u otras, previa autorización del Comando Conjunto de la Fuerzas Armadas.”*¹

Mediante **Decreto Supremo N° 077-92-DE**, del 19 de octubre de 1992, se reglamentó dicho Decreto Legislativo N° 741, estableciéndose en su artículo 5°, que *“Los Comités de Autodefensa tienen un régimen de organización y funcionamiento flexible en razón de las necesidades de Autodefensa de cada zona”*².

SURGIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA (CAD):

El Decreto Legislativo N° 741, como su nombre lo indica, era de “reconocimiento” de los comités de autodefensa, ya que estos surgieron desde casi una década atrás en la región Ayacucho, como refiere la propia **Defensoría del Pueblo en su Informe N° 54**, titulado “La Indemnización a los miembros de los Comités de Autodefensa y Rondas Campesinas víctimas del terrorismo”: *“Las Comunidades de Llachuas, Chaca y Occopecca en el distrito de Santillana fueron las primeras en asumir la autodefensa comunal, organizándose en 1983 con el objetivo de defender las vidas de sus familias y sus tierras de la acción senderista. En el distrito de Tambo, la resistencia contra el terrorismo se inició en Ccarhuapampa en noviembre de 1983, conforme lo corroboraron sus dirigentes.”*³

En el curso de los años posteriores estas organizaciones fueron ganando cohesión, fuerza, espacio y efectividad, como también agrega la Defensoría del Pueblo: *“Tiempo después, durante 1984 y 1986, estas organizaciones se consolidaron bajo la denominación de Defensa Civil Antisubversiva (DECAS) en el Valle del Río Apurímac, y bajo el nombre de Defensa Civil y Autodefensa Civil en la zona regional de Ayacucho. Finalmente, fue durante los años 1989 y 1990 que se expandió la autodefensa armada del campesinado en las principales zonas donde Sendero Luminoso buscaba un asentamiento estratégico. (...) hacia 1990 ya existían más de*

¹ <https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/DecretosLegislativos/00741.pdf>

² <https://www.caddcien.org/Decreto-Supremo-77.pdf>

³ <https://www.gob.pe/institucion/defensoria/informes-publicaciones/1060173-informe-defensorial-n-54>

mil comités de autodefensa y rondas campesinas conformadas antes que el gobierno promulgara los decretos legislativos 740 y 741 reconociéndolas y autorizándolas a usar armas de fuego.”

El Decreto Legislativo N° 740 que menciona la Defensoría del Pueblo es el emitido por el Poder Ejecutivo facultando a las rondas campesinas reconocidas por la Ley N° 24571, ubicadas dentro del ámbito territorial de las zonas declaradas en estado de excepción, a adquirir armas de caza, del mismo tipo y condiciones que las señaladas en el mencionado Decreto Legislativo N° 741, emitido el mismo día 08 de octubre de 1991.

De acuerdo con el “**Informe de la Comisión de la Verdad y Reconciliación Nacional**”, pg. 450, con el correr de los años, las rondas contrasubversivas se convirtieron en temibles oponentes del PCP-SL y fueron quienes ocasionaron su primera derrota estratégica: *“Hacia los primeros años de los noventa, el PCP-SL había sido eliminado o desplazado de las principales zonas de Ayacucho, Huancavelica, Junín, Pasco y Huánuco. Los que «sacaron al pez del agua» e iniciaron su primera derrota estratégica fueron paradójicamente los mismos campesinos que, de acuerdo con el libreto maoísta, en un inicio fueron considerados como los principales aliados. La guerra campesina se había vuelto contra ellos. En retrospectiva, los campesinos no fueron ni la materia manipulable que esperaba el PCPSL ni la masa sumisa que imaginaban las FFAA. La derrota del PCP-SL se inicia cuando los campesinos pierden el temor a las acciones del PCP-SL, que por varios años los había paralizado, y, al lado de los militares, se convierten en actores de la guerra.”*⁴

En el mismo sentido, Carlos TAPIA, quien también fue miembro de dicha Comisión, sostiene: *“A nuestro entender, la experiencia de la gestación de la autodefensa armada del campesinado y su organización en miles de comités de autodefensa en el campo, además de haberse constituido en uno de los elementos claves para la derrota del terrorismo, conlleva potenciales aspectos progresivos, útiles para la construcción de un nuevo poder democrático y para el mejoramiento de la calidad de vida de los pobladores de esas zonas”*.⁵

De manera que, todos los informes y estudios oficiales apuntan al carácter determinante de los comités de autodefensa y las rondas campesinas (en el caso de las comunidades campesinas), en el triunfo de la sociedad peruana sobre las fuerzas subversivas de los infaustos años 90.

El siguiente cuadro, publicado por Eduardo Castillo Claudett, en “Política y Autodefensa en el Perú, una mirada a la labor legislativa de los Comités de Autodefensa”⁶, ilustra sobre la cantidad de comités de autodefensa, por departamento, número de integrantes y número de armas organizados al año 1993:

⁴ <https://www.cverdad.org.pe/ifinal/pdf/TOMO%20II/CAPITULO%201%20-%20Los%20actores%20armados%20del%20conflicto/1.5.%20LOS%20COMITES%20DE%20AUTODEFENSA.pdf>

⁵ La Autodefensa Armada del Campesino, Kateriche, febrero 1995, pg 5.

⁶ <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/>

Número de Comités de Autodefensa a nivel nacional (1993)			
Departamento	CAD	No. integrantes	No. armas
Tumbes	70	2,871	—
Piura	282	17,778	—
Lambayeque	105	5,730	194
Cajamarca	443	27,927	916
La Libertad	219	14,018	858
Ancash	27	1,350	142
Junín	525	34,537	3,855
Cerro de Pasco	68	6,072	626
Ayacucho	1,564	61,450	5,583
Huancavelica	198	10,658	646
Lima	33	2,869	506
Puno	86	3,627	160
Loreto	30	911	—
Amazonas	112	8,295	250
Apurímac	63	3,615	100
Cusco	106	5,802	440
Madre de Dios	20	1,232	60
Huánuco	163	13,578	868
San Martín	55	11,658	882
Ucayali	36	1,286	170
TOTAL	4,205	235,465	16,196

LA LEY N° 31494 Y SU DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD:

Debido al éxito obtenido contra la violencia subversiva, durante los últimos 25 años se ha venido gestando esfuerzos por institucionalizar a los comités de autodefensa y dotarlos de personería jurídica, como sucede con las Rondas Campesinas, que cuentan con una ley propia, la Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, que en su artículo primero las reconoce “*como forma autónoma y democrática de organización comunal*”, permitiéndoles “*establecer interlocución con el Estado*”⁷. Sin embargo, hasta ahora todos los esfuerzos legislativos han sido en vano, ya que si bien mediante Ley N° 31494, se les dio reconocimiento jurídico y se les incorporó en el Sistema de Seguridad Ciudadana, el actual Tribunal Constitucional expulsó esa ley del sistema jurídico nacional, declarando fundada, por la forma y por el fondo, una demanda

⁷ Ley N° 27908:

“Artículo 1.- Personalidad jurídica

Reconócese personalidad jurídica a las Rondas Campesinas, como forma autónoma y democrática de organización comunal, pueden establecer interlocución con el Estado, apoyan el ejercicio de funciones jurisdiccionales de las Comunidades Campesinas y Nativas, colaboran en la solución de conflictos y realizan funciones de conciliación extrajudicial conforme a la Constitución y la ley, así como funciones relativas a la seguridad y a la paz comunal dentro de su ámbito territorial. Los derechos reconocidos a los pueblos indígenas y comunidades campesinas y nativas se aplican a las Rondas Campesinas en lo que les corresponde y favorezca”

interpuesta por la Defensoría del Pueblo contra el Congreso de la República, mediante Sentencia N° 296/2024, del 23 de setiembre de 2024, recaída en el Expediente N° 00007-2022-PI/TC. Veamos los dos aspectos:

- 1) En relación con la forma, el Tribunal consideró que la Ley, *“(…) al regular organizaciones de defensa dentro de las propias comunidades campesinas y nativas, incide de forma directa en el derecho de consulta previa. En consecuencia, al no haberse realizado tal consulta, se incurrió en una inconstitucionalidad por la forma.”* (Fundamento 25).
- 2) En cuanto al fondo de la cuestión, el Tribunal Constitucional, sostuvo (Fundamentos 27 al 50), entre otras razones, que el surgimiento espontáneo de los CAD para protección de las comunidades, *“no puede verse desnaturalizado por el carácter de permanencia”,* lo que *“puede significar convertirlos en una suerte de órganos auxiliares”* de las fuerzas armadas y policiales en las tareas de orden interno, y también *“nuevas formas de militarismo”*; que los CAD *“son incompatibles”* en los lugares de Rondas Campesinas, pudiendo generar conflictos con éstas, y que *“la Constitución no habilita el uso de armas por organizaciones civiles para fines de preservación del orden interno.”*

Más adelante veremos que estos cuestionamientos no alcanzan a nuestra propuesta de reforma constitucional.

LOS CAD Y LA LUCHA CONTRA LA CRIMINALIDAD:

Pese a los sesudos cuestionamientos de carácter formal y de fondo que el Tribunal ha hecho con relación a la existencia actual y reconocimiento permanente de los comités de autodefensa, éstos siguen siendo de capital importancia en la lucha contra el narcotráfico y la criminalidad en la zona del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). Así, por ejemplo, en nota de prensa de la **Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas (DEVIDA)**, del 17 de enero 2022, se informaba que en esos días, los comités autodefensa tuvieron una importante labor en la protección de sus localidades; por un lado, capturaron a los sospechosos del asesinato del alcalde de La Mar, Wilder Manyavilca Silva, y de su esposa, Dunia Katuska Bustos Quispe; y, por otro, la Federación Nativa de Comunidades Kakataibos (FENACOKA) informó que la guardia indígena de la comunidad nativa de Santa Marta capturó y entregó a Redy Rabel Ibarra Córdova, quien se encontraba procesado y con orden de captura, como presunto autor del delito de homicidio en agravio del entonces presidente de la comunidad nativa de Unipacuyacu, líder indígena y defensor ambiental, Arbildo Meléndez Grandes.⁸

Es evidente, que esas labores de ubicación y captura de los criminales es labor de la policía; sin embargo, en esos lugares, los CAD vienen realizándola exitosamente y con ello protegiendo a sus comunidades del peligro que entraña la delincuencia en libertad.

El siguiente cuadro, publicado también por Eduardo Castillo Claudett,⁹ ilustra sobre la considerable cantidad de 7226 comités de autodefensa por regiones militares, registrados al

⁸ <https://www.gob.pe/institucion/devida/noticias/576900-devida-destaca-labor-de-los-comites-de-autodefensa-para-proteger-la-seguridad-de-sus-localidades>

⁹ <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/>

año 2006; y, que, obviamente, continuaban prestando labores de seguridad y vigilancia en sus respectivas comunidades:

**Número de CAD, según regiones
militares, 2006**

Regiones Militares	CAD reconocidos
Región Militar Norte	2,105
Región Militar Centro	4,432
Región Militar Sur	636
Región Militar Oriente	53
TOTAL	7,226

II. CRISIS ACTUAL DE INSEGURIDAD CIUDADANA:

CRUENTA REALIDAD:

El país vive, actualmente, una dramática situación de inseguridad ciudadana, que para muchas familias se trata, en realidad, de una dolorosa tragedia y de nunca acabar; ya que a diario vienen perdiendo la vida cinco a seis personas a manos del crimen organizado, la extorsión y el sicariato. Al día 27 de enero 2025 en que empezamos a redactar esta iniciativa legislativa, el país ya cuenta con la terrible cifra de 155 víctimas de asesinato, según data del Sistema de Información de Defunciones (SINADEF)¹⁰, y que, al ritmo en que se van sumando, todo parece indicar que este año se duplicaría la tenebrosa cifra de 1,962 víctimas del año 2024.

De acuerdo con el reportaje de la revista "Hildebrandt en sus trece", N° 717, del 24 de enero 2025, hasta el 20 de este mes, el 40% de los asesinatos se ha producido en la vía pública; contando Lima con 28 homicidios, las regiones del Callao y La Libertad con 13 asesinatos cada una. Luego viene Piura con 9 homicidios, e Ica con 8, Cajamarca con 5, y las regiones de Madre de Dios, Puno y Tumbes, con 4 homicidios cada una. También Loreto y Arequipa están en la lista con 3 crímenes cada una de ellas.

¹⁰ <https://www.infobae.com/peru/2025/01/28/ministro-de-salud-confirma-cifra-de-victimas-de-homicidios-pero-minimiza-la-situacion-otros-paises-estan-mucho-peor/>



A diario vemos que la delincuencia campea en las calles, sembrando muerte y dolor, extorsionando vilmente a la población, comerciantes, taxistas, mototaxistas, bodegueros, transportistas, pequeños y medianos empresarios; asesinandolos cruelmente al salir de sus casas, en sus centros de trabajo, en parques, plazas públicas, losas deportivas, mercados y restaurantes, donde sin miramiento alguno, y a plena luz del día, disparan hasta contra inofensivos comensales. Lo mismo hacen contra vehículos de transporte público masivo, donde ningún pasajero está a salvo de las balas asesinas de los delincuentes, como se aprecia de esta portada del popular diario "Ojo" del 16 de enero 2025:



Las medidas adoptadas hasta ahora han resultado un completo fracaso, como los cinco estados de emergencia y patrullaje de las fuerzas armadas decretado por el inoperante gobierno de turno.

Mención especial merece Trujillo donde la delincuencia tiene casi cautiva a la ciudad entera, habiendo detonado explosivos intimidatorios hasta en el local del Ministerio Público, por parte de la organización denominada “Los Pulpos” y, hace poco, frente al local de la Comisaría de esa ciudad, en la urbanización Libertad; en claro desafío y burla a la capacidad disuasiva de la presencia policial¹¹.

Según el reportaje antes mencionado, esa región del norte del país tiene registrado más de 350 asesinatos durante el año pasado, y este año ya van por 13 víctimas del sicariato. También hubo atentados criminales con dinamita en los distritos de Florencia de Mora, Ascope y Huanchaco. Veamos la siguiente ilustración de portada del diario “La República” del 23 de enero 2025:



Ni qué decir de la ciudad de Pataz, donde hace varios años domina el crimen organizado a punta de bala, explosivos y derrumbamiento de torres eléctricas. Solo en los primeros días de diciembre del 2024 la banda criminal denominada “La Gota del Norte” perpetró un grave atentado en las instalaciones de la mina Poderosa, que dejó 10 fallecidos y 15 heridos¹².

Con toda razón el prestigioso periodista César Hildebrant nos ha calificado como “*Un país en manos del crimen*”, ya que es la natural y angustiosa situación en que vive la población a diario,

¹¹ <https://peru21.pe/policiales/el-colmo-de-los-colmos-detonan-explosivo-frente-comisaria-de-trujillo/>

¹² <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/876616-mas-de-200-efectivos-de-pnp-permaneceran-en-pataz-para-restablecer-seguridad-y-principio-de-autoridad>

y donde la delincuencia es quien impone sus nefastas reglas de sangre en las principales ciudades del territorio nacional. Pero, no solo es el territorio nacional, sino también el mercado de las finanzas, el que empieza a ser dominado por el crimen organizado, lo cual, naturalmente viene afectando la economía del país y la capacidad de crédito de los emprendedores, quienes se ven obligados a cerrar sus negocios para evitar la extorsión y salvar la vida, pero lamentablemente, para caer en el desempleo y la bancarrota. Todo ello ante la impotencia e incapacidad del Estado, del Ministerio del Interior, Ministerio de Defensa, el gobierno de turno y los órganos del sistema de justicia.

Así informaba el diario Gestión en su portada del día 23 de enero 2025:



ESTADÍSTICAS DELICTIVAS DE LA POLICÍA NACIONAL DEL PERÚ:

Según las últimas estadísticas de la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú, publicadas el 17 de enero 2025 por el medio internacional Infobae¹³, la mayoría de los asesinatos en el país son perpetrados de la siguiente manera:

- el 90% de los homicidios en Perú se cometen con armas de fuego.
- el 31% de los criminales usan motos lineales.
- el 54% de los homicidios ocurre en la vía pública.
- el 95% de los asesinados son hombres.

En cuanto a los delitos de EXTORSIÓN en el año 2024: Se reportaron 19,432 casos, los cuales afectaron principalmente a comerciantes, profesionales, amas de casa y transportistas. Las

¹³ <https://www.infobae.com/peru/2025/01/17/cifra-de-homicidios-en-peru-aumento-mas-del-100-desde-la-prepandemia-el-auge-de-la-extorsion-y-sicariato-desata-la-alarma/#:~:text=El%20Per%C3%BA%20atraviesa%20una%20grave,constante%20en%20los%20%C3%BAltimos%20a%C3%B1os.>

formas más frecuentes de extorsión fueron el “gota a gota” y el cobro de cupos; según la referida estadística.

Las cifras del delito de SICARIATO en ese mismo periodo ascienden a 1,125 casos registrados, los cuales están relacionados con ajustes de cuentas, venganzas y el cobro de cupos.

Sin embargo, debe tenerse presente que la mayoría de ciudadanos no formula las respectivas denuncias por temor a ser víctimas de la venganza delincuencial; habiéndose dado casos en que recién lo hacen luego de haber pagado fuertes sumas de dinero a los secuestradores y haber recibido solo el incumplimiento de entrega al familiar secuestrado; como ha sucedido con un adulto mayor en la ciudad de Huánuco recientemente, quien habría sido secuestrado por la banda criminal conocida como “Los Carachamas”.¹⁴

Aquí las impactantes imágenes de portada del diario “Ojo”, del 30 de enero 2025, en relación a la ola de criminalidad durante el primer mes del año:



III. ANÁLISIS DE NUESTRA PROPUESTA DE REFORMA CONSTITUCIONAL: DE LA NECESIDAD DE REFORMA:

Es evidente que en los tiempos que vivimos, la delincuencia ha rebasado clamorosamente la capacidad de control de las fuerzas del orden sobre muchos distritos y ciudades del país,

¹⁴ <https://trome.com/actualidad/policiales/huanuco-abuelito-esta-secuestrado-desde-hace-3-meses-familiares-pagaron-rescate-y-secuestradores-no-lo-soltaron-video-historia-de-policiales-noticia/>

como sucede en Lima, La Libertad y Piura, por citar solo algunos ejemplos. El cobro de cupos bajo amenaza y muerte a comerciantes y transportistas a plena luz del día en las diferentes ciudades y distritos, muchas veces a pocos metros o cuerdas de las comisarias o estaciones policiales, y hasta en presencia de los efectivos de las fuerzas armadas destacados en casos de declaratoria de emergencia, evidencian que **el control de extensas zonas del territorio nacional lo viene tomando la delincuencia, el crimen organizado y el sicariato**; convirtiendo al Estado peruano casi en un convidado de piedra en ese cruel festín de sangre que nos mata y destruye a diario.

Se ha determinado que, en algunos distritos de la propia capital de la República, como Ate, San Martín de Porres y otros, los extorsionadores cobran cupos a los moradores por ingresar, a pie o en auto propio, a sus respectivos domicilios¹⁵. Sí esto no es encontrarse bajo el dominio y "jurisdicción" de los criminales, ¿entonces qué es?

Según información pública proporcionada por el actual ministro del Interior, Juan José Santiváñez, la Ciudad de Lima se encuentra "en manos de 200 bandas criminales", que a diario hacen gala y demostración sanguinaria de su malhadado poder y capacidad de fuego, como se aprecia de estas declaraciones publicadas en la portada del 25 de enero del diario Uno:



Mayor preocupación suscita el anuncio oficial del referido ministro, de que la Policía Nacional del Perú se encuentra desarmada y sin el debido abastecimiento de pistolas y chalecos antibalas; como se aprecia de la siguiente portada del diario Correo, del viernes 24 de enero 2025:

¹⁵ <https://www.infobae.com/peru/2024/10/02/pnp-extorsionadores-cobran-cupo-a-vecinos-de-ate-para-dejarlos-ingresar-a-sus-viviendas/>

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres
Año de la Recuperación y Consolidación de la Economía Peruana



La situación se agrava cuando se determina que hasta algunos elementos de las propias fuerzas del orden cobran “cupos” para brindar “seguridad y protección” a la ciudadanía, o forman parte de esas bandas delincuenciales, usando las pocas armas que tienen para abastecer a la delincuencia; como se aprecia de la siguiente portada del diario “La República” del 13 de enero 2025:



DE LOS FUNDAMENTOS DE LA REFORMA PLANTEADA:

Si ese es el desesperante escenario de inseguridad ciudadana en que vivimos, es evidente

que el Estado no está cumpliendo con su deber primordial que establece el artículo 44, primer párrafo, de la Constitución Política de **“proteger a la población de las amenazas contra su seguridad”**¹⁶; por lo tanto, deviene en imperativo legislativo y constitucional, dotar del marco jurídico necesario a la población para que ejerza su derecho fundamental de defender su propia vida, seguridad e integridad física, de manera organizada y voluntaria, dándole status constitucional a los comités de autodefensa ciudadana, para que coadyuven con las fuerzas del orden, sobre la base de la experiencia de los comités de autodefensa rural obtenida exitosamente en los años 80 y 90.

Al darle marco constitucional a los comités de autodefensa, estaremos cumpliendo con el mandato imperativo de la propia Constitución, consagrado en su artículo 1°, por el cual **“La defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”**.

Más aún, que la ciudadanía, como expresión libre y soberana de la sociedad civil organizada en un estado de Derecho, y **como expresión de la soberanía del pueblo como fuente de poder constitucional**, de conformidad con el principio consagrado en el artículo 45 de nuestra Constitución¹⁷, no puede permanecer inerte y resignada a que los depositarios de ese poder (el Estado y las fuerzas del orden) permitan, por acción, omisión o insuficiencia, que la delincuencia organizada, el sicariato y demás elementos del hampa dominen sobre el territorio nacional, ni sobre sus vidas, familias y fuentes de trabajo.

La ciudadanía en pleno, los hombres y mujeres de este país, tienen derecho a defenderse y a defender a sus familias, a su patrimonio, así como a su indiscutible dignidad. Los hombres y mujeres dignos y de trabajo de nuestra Nación no pueden estar más bajo el yugo vil e infame de la extorsión, ni de las balas asesinas del sicariato.

La experiencia exitosa ya existe, como hemos visto al repasar los acontecimientos de los años 80 y 90, la cual se dio básicamente en zonas rurales; ahora proponemos que los comités que **voluntariamente** se constituyan, puedan hacerlo en zonas rurales o urbanas, por eso se trataría de comités de **autodefensa ciudadana** y que formen parte del sistema de defensa nacional, por lo que su reconocimiento debe formar parte del artículo 163 de la Constitución con el texto propuesto.

¹⁶ Constitución Política:

“Artículo 44°.- Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; **proteger a la población de las amenazas contra su seguridad**; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación.

(...)”.

¹⁷ CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

“Artículo 45°.- El poder del Estado **emana del pueblo**. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen.

(...)”

Hasta ahora los cuestionamientos al reconocimiento de los comités de autodefensa se han dado sobre la base de que su existencia no es constitucional, pues ahora proponemos que tal existencia tenga rango constitucional. **Lo contrario es ignorar la realidad** y la necesidad de que esos comités existan, cuando está probada la insuficiencia del Estado para garantizar la seguridad ciudadana.

Nos guste o no, esas organizaciones ya son parte de nuestra historia, por lo que continúan preservándose por miles (como hemos visto en líneas anteriores), en el Norte, Centro, Sur y Oriente de las zonas rurales del país.

Lo que subsiste por casi 50 años ya es parte, naturalmente, de la historia de los pueblos y no se debe dejar de lado; al contrario, se debe aprovechar esa energía, iniciativa y espíritu de colaboración y lucha que tiene nuestra población.

Más aún, cuando el fenómeno delincriminal que nos invade amenaza con una mayor proyección en los próximos años y, que, de acuerdo al reportaje de la citada revista "Hildebrandt en sus trece" del 24 de enero 2025, titulado "Comicios Manchados", el sicariato amenaza hasta las candidaturas de los próximos comicios electorales; como sucedió en el Ecuador, donde el 9 de agosto del 2023 fue asesinado el periodista y candidato presidencial Fernando Villavicencio, por parte de sicarios ligados a la banda ecuatoriana "Los Lobos", la misma que contaría con el respaldo del cártel mejicano de la droga "Jalisco Nueva Generación".

Tales bandas criminales ya estarían incursionando en Tumbes, Piura y Amazonas y amenazando la vida y sustento de las comunidades de esas zonas del país, con el peligro de extenderse al resto del territorio nacional. Por lo pronto, ya le estarían cobrando cupos de 50 mil soles al alcalde de Papayal, Tumbes, Elmer Saavedra, bajo amenaza de atentar contra su vida, como ya lo hicieron en el 2024 con el alcalde de la localidad ecuatoriana de Ponce Enríquez, ubicada a unos kilómetros de la frontera.

La reforma planteada tiene carácter de preventiva, es decir, busca que la ciudadanía se organice voluntariamente para coadyuvar a su defensa, porque **no queremos más muertos**; a diferencia del populismo penal y demagógico que, cuando sucede un crimen, clama de inmediato por mayores penas, pero el crimen no lo evitaron. Obsérvese que, desde su promulgación en el año 1991, el actual Código Penal tiene cientos de modificaciones y aumentos de pena, pero la delincuencia sigue campante; de modo que tal aumento de penas no ha tenido efecto disuasivo, sino que, paradójicamente, ha creado mecanismos de reproducción de la violencia delincriminal. De lo que se trata es de crear mecanismos de **prevención**, adicionalmente a otros factores de combate a la etiología o causas del delito que otros sectores del Estado puedan proponer.

La reforma planteada constituye un mecanismo social de prevención, sobre la base de la experiencia histórica de la lucha de nuestras comunidades del interior del país por defender su vida e integridad física, en coordinación con las fuerzas del orden.

SOBRE LOS CRITERIOS Y OBEJECCIONES DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL:

Dado que la Ley N° 31494 fue la última norma que dio reconocimiento legal a los comités de autodefensa, la cual fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional, mediante la antes referida Sentencia N° 296/2024, del 23 de setiembre de 2024, recaída en el Expediente N° 00007-2022-PI/TC, es conveniente manifestar aquí, que, ninguno de los criterios expresados allí por el Tribunal recae sobre la propuesta planteada. Veamos:

En relación con la forma, el Tribunal consideró que la citada Ley incurrió en inconstitucionalidad al haber omitido el requisito de la consulta previa, ya que regulaba organizaciones de defensa “dentro de las comunidades campesinas y nativas” (Fundamento 25). Sobre el particular, debemos indicar que las reformas constitucionales, como la propuesta, no están sujetas al requisito de consulta previa, ya que, de acuerdo al artículo 206 de la Carta Magna, dichas reformas solo deben cumplir con el requisito de aprobarse con mayoría calificada de 87 votos del Congreso en dos votaciones consecutivas, o una calificada más referéndum. En cuanto a los fueros de las comunidades campesinas y nativas, debemos precisar que esta reforma se encuentra referida a comités de autodefensa ciudadana voluntarios, ya sea rurales o urbanos, obviamente que sin menoscabo del status de que gozan las comunidades campesinas que tienen su propia ley de regulación ya que los comités propuestos solo se organizarían de manera voluntaria y flexible, y, por ende, **donde no haya rondas campesinas, de acuerdo a las necesidades de autodefensa que pueda tener cada localidad.**

En cuanto a los cuestionamientos de fondo sostenidos por el Tribunal en los fundamentos 27 al 50 de su sentencia, tales como el “carácter permanente” de los comités, el peligro de “nuevas formas de militarismo”, que los CAD “son incompatibles” en los lugares de Rondas Campesinas, pudiendo generar conflictos con éstas, y que “la Constitución no habilita el uso de armas por organizaciones civiles para fines de preservación del orden interno”; debemos indicar, y como hemos manifestado en el párrafo anterior, que, en nuestra propuesta, los comités de autodefensa se constituirían de acuerdo a las necesidades de autodefensa de cada localidad (porque no se les puede impedir defenderse), y solo se constituirían voluntariamente donde no exista rondas campesinas.

En relación con el peligro de que los comités de autodefensa den lugar al surgimiento de “nuevas formas de militarismo”, esta posibilidad también se ve desvirtuada en nuestra propuesta por el hecho de que dichos comités actuarán bajo la dirección y serán capacitados por las fuerzas del orden: la Policía Nacional del Perú en situaciones de normalidad constitucional, y el comando conjunto de las FF.AA. en casos de estado de excepción; de modo que su organización y existencia estará debidamente controlada.

Sobre el argumento de que “la Constitución no habilita el uso de armas por organizaciones civiles para fines de preservación del orden interno”, es conveniente puntualizar que, al determinarse en nuestra propuesta de reforma que los comités formen parte del sistema nacional de defensa en el ámbito de la seguridad ciudadana, no existe limitación constitucional para que, llegado el caso de convocatoria de los comités, sea la Policía Nacional del Perú o los mandos militares, y de acuerdo a ley de desarrollo constitucional respectiva, los que decidan el tipo de armamento de defensa que los comités requieran, de acuerdo también a las regiones y gravedad de la emergencia.

Es también digno de mencionarse, que, si bien en un sistema republicano, es el Estado el que, a través de las fuerzas armadas y policiales, detenta el monopolio de la violencia física legítima, de acuerdo a la tesis del sociólogo alemán Max Weber, contenida en sus disertaciones recogidas en la publicación titulada "La Política como vocación" del año 1919;¹⁸ también es cierto que, en el planteamiento de Weber, existen "asociaciones e individuos" a quienes el Estado **"concede el derecho a la violencia física, en la medida que el Estado lo permite"**, como es el caso de la seguridad privada que brindan algunas empresa y entidades, en las palabras del propio Weber pronunciadas en dichas disertaciones a invitación de la Asociación Libre de Estudiantes de Munich, durante el invierno de ese año.

Por lo tanto, **no existe impedimento en la teoría moderna del Estado en que éste sea el que conceda a sectores organizados de la población**, como son los comités de autodefensa, la posibilidad de ejercer su legítima defensa, como en la reforma que estamos planteando, y mucho menos si dichos comités formarían parte del sistema de defensa nacional, según lo estamos proponiendo, con lo cual no devendrían en oponibles a nuestra iniciativa de reforma los glosados criterios del Tribunal Constitucional.

EL DERECHO COMPARADO:

A mayor abundamiento, es de considerarse lo establecido en la Segunda Enmienda de la Constitución de los Estados Unidos, aprobada en el año 1791, por la cual se protege el derecho de los ciudadanos de ese país a adquirir y portar armas de fuego: *"A well regulated Militia, being necessary to the security of a free State, the right of the people to keep and bear Arms, shall not be infringed."*: ("Una Milicia bien organizada, es necesaria para la seguridad de un Estado libre, el derecho del pueblo a poseer y portar armas, no se violará").¹⁹

Esta disposición es parte de la llamada *Bill of Rights* o Carta de Derechos estadounidenses, que la Corte Suprema de los Estados Unidos ha ratificado y reafirmado en numerosas ocasiones, de modo que es parte indelible del estado de derecho en esa potencia del Norte²⁰.

De manera similar a nuestra historia, las milicias de que habla la Segunda Enmienda norteamericana eran grupos de hombres que se unían para proteger a sus comunidades, pueblos y colonias, y surgieron desde los tiempos violentos de la Independencia en 1776. Su principal arma larga era **el mosquete**, un artefacto de infantería que se usó hasta el siglo XIX y que tenía un alcance de tiro efectivo de unos 100 metros y se podía disparar unas tres veces por minuto.²¹

Como puede apreciarse, la reforma aquí planteada no es ajena ni contraviene los principios fundamentales del Estado de Derecho, sino todo lo contrario, va en la línea de defender la vida y la dignidad de la persona humana, como ya hemos explicado, y recoge nuestra valiosa experiencia social y política de los años 80 y 90.

¹⁸ https://www.ucursos.cl/facso/2015/2/PS01011/2/material_docente/bajar?id_material=1187931

¹⁹

https://es.wikipedia.org/wiki/Segunda_Enmienda_a_la_Constituci%C3%B3n_de_los_Estados_Unidos.

²⁰ Ibid.

²¹ <https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-61587585>

IV. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA REFORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL.

La reforma propuesta modificará el artículo 163 de la Constitución Política, agregándole un tercer párrafo para incluir a los comités de autodefensa ciudadana como parte del sistema de defensa nacional en el ámbito de la seguridad ciudadana. Asimismo, una vez aprobada la reforma deberá modificarse la ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, Ley N° 27933, para incluir a los comités de autodefensa ciudadana en su composición.

V. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO:

La reforma propuesta no ocasionará gasto alguno al Estado peruano, por el contrario, permitirá que éste cumpla mejor sus funciones de brindar protección y seguridad a la ciudadanía, teniendo su apoyo organizado, oportuno y debidamente coordinado; sobre todo, allí donde las fuerzas de seguridad no llegan ni tienen la capacidad de realizar una labor efectiva.

VI. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO:

La propuesta legislativa tiene vinculación con la Séptima Política de Estado del Acuerdo Nacional, referida a la “Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana”, la cual indica, entre otros aspectos, que:

“Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales. Con este objetivo el Estado; (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; (b) propicia una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; (d) garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia; (e) fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que

incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; (g) promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución; (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía.”