



COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO
Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026**



Señor Presidente:

Ha sido remitido, para estudio y dictamen de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú a la Comisión Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, el **Proyecto de Ley N° 2581/2021-CR**, “Ley que deroga la Ley N° 31494, Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y los incorpora en el Sistema de Seguridad Ciudadana”, propuesto por el congresista **Quispe Mamani Wilson Rusbel**, integrante del grupo parlamentario Perú Libre.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA, en la Novena Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden interno, Desarrollo alternativo y Lucha contra las Drogas, celebrada el lunes **24** de noviembre de 2025, de manera semi presencial y a través de la Plataforma Microsof Teams, en la Sala Miguel Grau Seminario, en Palacio Legislativo del Congreso de la República, con el voto a favor de los congresistas presentes **Karol Ivett, Paredes Fonseca** (Avanza País - Partido de Integración Social); **Héctor José, Ventura Ángel** (Fuerza Popular); **Alfredo, Azurin Loayza** (Somos Perú); **Roberto Enrique, Chiabra León** (Alianza Para el Progreso); **José Ernesto, Cueto Aservi** (Honor y Democracia); **Elva Edhit, Julón Irigoín** (Alianza Para el Progreso); **Luis Roberto, Kamiche Morante** (Alianza Para el Progreso); **Silvia María, Monteza Facho** (Acción Popular); **Segundo Toribio, Montalvo Cubas** (Perú Libre); **Jorge Carlos, Montoya Manrique** (Honor y Democracia); **Alejandro, Muñante Barrios** (Renovación Popular); **Hilda Marleny, Portero López** (Acción Popular); **Héctor, Valer Pinto** (Somos Perú) y **José Daniel, Williams Zapata** (Avanza País - Partido de Integración Social); **con los votos en contra de los congresistas Alex Randu, Flores Ramírez** (Bancada Socialista) y **Margot, Palacios Huamán** (Juntos Por el Perú). **Con dispensa de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos.**



DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.

Con licencia de los señores congresistas **Patricia Rosa, Chirinos Venegas** (Renovación Popular) y **Ernesto, Bustamante Donayre** (Fuerza Popular).

I. SITUACIÓN PROCESAL

I.1. Problema que se pretende resolver con la propuesta legislativa

La presente ley tiene por objeto derogar la Ley N° 31494, Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo rural y los incorpora en el sistema de Seguridad Ciudadana.

I.2. Antecedentes procedimentales

El Proyecto de **Ley N° 2581/2021-CR**, “Ley que deroga la Ley N° 31494, Ley que reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural y los incorpora en el sistema de seguridad ciudadana”, fue presentado el 13 de julio de 2022; e ingresó el 15 de julio de 2022 a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, como **única Comisión dictaminadora**.

Cabe considerar que la Comisión Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, en su calidad de comisión ordinaria encargada de estudiar y dictaminar las iniciativas legislativas del ámbito producción, es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad con los artículos 34 y 35 del Reglamento del Congreso.

Asimismo, es necesario tener en cuenta que, tratándose de una ley de naturaleza ordinaria, está incurso en el literal a) del Artículo 72 del Reglamento del Congreso. En ese sentido su aprobación en el Pleno del Congreso requiere de una votación favorable simple y de doble votación de conformidad con el artículo 73 del Reglamento del Congreso de la República.

I.3. Antecedentes Parlamentarios

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.

En el presente Periodo Parlamentario 2021-2026, no existe ninguna iniciativa legislativa similar.

I.4. Opiniones solicitadas

La Comisión Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas a través de la presidencia, en concordancia con los artículos 22, literal b), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, cursó los siguientes pedidos de opinión a las Instituciones, mediante los siguientes oficios:

Fecha	Institución	Documento
22.08.22	Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio N° 073-2022-2022/CDNOIDALCD-CR
22.08.22	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio N° 072-2022-2023/CDNOIDALCD-CR
22.08.22	Ministerio del Interior - Reiterativo	Oficio N° 070-2022-2023/CDNOIDALCD-CR
22.08.22	Ministerio de Defensa	Oficio N° 071-2022-2023/CDNOIDALCD-CR
22.08.22	Asamblea Nacional de Gobierno Regional	Oficio N° 075-2022-2023/CDNOIDALCD-CR
22.08.22	Asociación de Municipalidades del Perú	Oficio N° 076-2022-2023/CDNOIDALCD-CR

Fuente y elaboración: Comisión Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas 2025-2026

I.5. Opiniones Recibidas

A la fecha de la elaboración del presente dictamen, se han recibido los siguientes documentos con la opinión técnica respectiva sobre el tema. Presentamos un cuadro resumen de la opinión recibida.

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.

Fecha	Institución	Documento
02/09/2022	Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio N° D002159-2022-PCM-SG
04/09/2022	La Cámara de Comercio de Lima	Carta P/099.07.2022/CSCE
06/12/2022	Defensoría del Pueblo	Oficio N° 826-2022-DP/PAD
07/09/2022	Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales	Oficio N° 1137-2022-ANGR/P
01/08/2022	Comité de Autodefensa del Distrito de Cieneguilla	Carta 01-010822-CADC

Fuente y elaboración: Comisión Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas 2025-2026

I.5.1. Síntesis de las opiniones recibidas

▪ Defensoría del Pueblo

La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Oficina General de Asesoría Jurídica, mediante Oficio N D001690-2022-PCM-SG **observa** la propuesta legislativa, señalando lo siguiente:

La Defensoría del Pueblo recuerda que antes de la aprobación -por insistencia- de la Ley N° 31494, la Defensoría del Pueblo manifestó en reiteradas oportunidades su posición respecto a la importancia de la incorporación de los citados comités al SINASEC, dado que de esa forma se contribuiría a una mayor participación de estas organizaciones, permitiéndoles un rol más activo y articulado, en concordancia con el artículo 145 de la Ley N° 27972 — Ley Orgánica de Municipalidades.

También estableció cuestionamientos sobre otros extremos de la ley, entre otros aspectos, debido a que inicialmente se facultaba a los CAD a un mayor uso de armas de fuego, así como por considerar que se vulneraba el derecho a la identidad étnica y



DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.

cultural, a la autonomía organizativa, a la justicia comunal y a la consulta previa de estas organizaciones. Asimismo, se advirtió que no era dable delegar funciones ni actividades que son propias de instituciones a las cuales la Constitución les ha otorgado competencias específicas para garantizar, mantener y restablecer el orden interno y la seguridad pública, como es el caso de la Policía Nacional del Perú.

Su posición recogió también el sentir de diversas organizaciones indígenas y representantes de la sociedad civil, a través de reuniones de coordinación, como la Organización Nacional de Mujeres Indígenas, Andinas y Amazónicas del Perú — ONAMIAP, el Gobierno Territorial Autónomo de la Nación Wampis, la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana, la Confederación Nacional Agraria y la Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú. Todas ellas en su momento evidenciaron su rechazo a los alcances de la Ley N° 31494, por considerar que afectaba los derechos individuales y colectivos de las comunidades campesinas, nativas y pueblos indígenas, entre otros argumentos.

Refiere que, ante la aprobación de la Ley N° 31494 y, a la luz de lo señalado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la Defensoría del Pueblo solicitó a la Comisión que preside, **reconsiderar los alcances de la citada Ley**, toda vez que en ella se incorporaban elementos que resultaban perturbadores para las comunidades y centros poblados rurales, al querer dotar de armas a un grupo de civiles para cumplir funciones de lucha contra la delincuencia, pese a que estos son atribuciones -como se ha indicado- que corresponden exclusivamente a las autoridades que gozan del monopolio estatal para el uso de fuerza.

Aunado a ello y, como es de público conocimiento, el pasado 24 de agosto del año en curso presentó una **demandas de inconstitucionalidad** contra la Ley N° 31494, por considerar, entre otros aspectos, **que la norma vulnera los derechos fundamentales individuales y colectivos de las comunidades indígenas, transgredir aspectos jurídicos en materia de resguardo ciudadano y por desconocer normas y estándares vinculantes en materia del uso de la fuerza.**



DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.

▪ Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales

La Asamblea Nacional de Gobiernos Regionales expresa su **desacuerdo con relación a la iniciativa legislativa** bajo análisis señalando lo siguiente:

“Que, los comités de defensa constituyen expresión de la voluntad de los ciudadanos para garantizar la seguridad en circunstancias donde el Estado no presta el servicio conforme mandato constitucional, por lo que no se les puede considerar como unidades paramilitares o sujeta a actividades delincuenciales, para cuyo caso se debe preservar atento la inteligencia nacional, la PNP y el Ministerio Público”.

Refiere que, la iniciativa legislativa tiene por objeto derogar la Ley N° 31494, Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural y los incorpora en el sistema de Seguridad Ciudadana.

Señala que, la Ley 31494 que regula el tratamiento legal de los Comités de Autodefensa y las reconoce como "organizaciones civiles, pacíficas y democráticas" organizadas dentro "de las comunidades campesinas, nativas y centros poblados rurales del país.

Existen 94 mil centros poblados rurales, según el censo de 2017, y solo 1400 comisarías, por lo cual la cantidad de estos comités armados superaría a los efectivos policiales. Estaría gestionando la posibilidad de tener 94 mil Comités de Autodefensas armados, con personería jurídica para recibir donaciones. La norma establece que se le entregará armas de forma temporal mientras dure el Estado de excepción; además, se señala que el Ministerio de Defensa y el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas serán las encargadas de los empadronamientos y controles, creemos que se deja abierta la posibilidad para desarrollar una **estrategia paramilitar antidemocrática**.

Se puedan crear zonas liberadas de la autoridad estatal, de la Constitución y las leyes, en las áreas mineras y en los más de doce valles cocaleros. Estas organizaciones se pueden convertir de fachada vinculadas a la minería ilegal, a la tala ilegal o directamente al narcotráfico



**DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO
AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL
PROPONE: "LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE
RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO
RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD
CIUDADANA".**

Precisa que, los Comités de Autodefensa, establecen relaciones de coordinación con las autoridades políticas, policiales, militares, municipales, judiciales entre otras de la administración pública, a quienes solicitará el apoyo correspondiente para el cumplimiento de sus fines y objetivos. Los Comités de Autodefensa formarán parte del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.

Indica que, la norma define a los Comités de Autodefensa como: "organizaciones con personería jurídica, pacíficas, democráticas y autónomas, que surgen espontánea y libremente para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad, seguridad ciudadana, paz comunal y desarrollo local, colaborando con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional, en el mantenimiento del orden interno y la defensa nacional, la pacificación y el desarrollo, a propósito de la infiltración terrorista y del narcotráfico, conforme a la Constitución Política del Perú y la Ley Reconócese la labor de los comités de autodefensa en la lucha contra el terrorismo, su contribución al fortalecimiento de la seguridad interna y la pacificación nacional, junto a la Policía Nacional del Perú y las Fuerzas Armadas, a partir del 1 de enero del año 1982".

Menciona que, el Convenio núm. 169 tiene dos postulados básicos: el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan. Estas premisas constituyen la base sobre la cual deben interpretarse las disposiciones del Convenio.

Recuerda que, la Ley N° 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), corresponde que se efectúe un proceso de consulta previa a las comunidades indígenas u originarias. El artículo 2° de la norma citada dispone: "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.



**DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO
AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL
PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE
RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO
RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD
CIUDADANA”.**

También corresponde efectuar la consulta respecto a los planes, programas y proyectos de desarrollo nacional y regional que afecten directamente estos derechos. La consulta a la que hace referencia la presente Ley es implementada de forma obligatoria solo por el Estado.

Considera que, no existe vulneración al derecho de consulta previa, dado que en la conformación de los comités de auto defensa participa libre y espontáneamente la comunidad. No consideramos, por sí misma, una manifestación de peligro que la propia comunidad, organizada y sin la protección estatal debida, no tenga el marco legal necesario para poder auto suministrar la seguridad, como ya sucede en los hechos en muchas partes del país.

I.5.2. Opiniones Ciudadanas

De la revisión del Expediente Virtual Parlamentario de los proyectos de ley contenido en la página web del Congreso de la República¹, se verifica que a la fecha no existe opinión ciudadana.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 2581/2021-CR, contiene dos artículos y una disposición complementaria final que se detallan a continuación:

***“LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE
AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE
SEGURIDAD CIUDADANA”***

Artículo 1.- Objetivo de la Ley

¹ <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal/#/expediente/2021/2581>



DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.

La presente ley tiene por objeto derogar la Ley N° 31494, Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo rural y los incorpora en el sistema de Seguridad Ciudadana.

Artículo 2.- Derogatoria de la Ley 31494

Deróguese la Ley N° 31494, Ley que reconoce a los Comités de Autodefensa y Desarrollo rural y los incorpora en el sistema de Seguridad Ciudadana.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA

Única.- Vigencia de la presente ley La presente ley entra en vigencia al día siguiente de su publicación en el diario oficial *El Peruano*”.

III. MARCO NORMATIVO –

- Constitución Política del Perú.
- Congreso de la República
- Convenio 169 de la OIT
- Código Procesal Civil
- Código Procesal Constitucional

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

IV.1. Análisis Técnico-Legal, Constitucional y Jurisprudencial

Desde la perspectiva constitucional, el Proyecto de Ley 2581/2021-CR pretende derogar la Ley N.º 31494, la cual reconocía e incorporaba a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD) dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana que fue presentado el 13 de julio de 2022; e ingresó el **15 de julio de 2022** a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas.



DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.

El Tribunal Constitucional (TC), en el Expediente 00007-2022-PI/TC, emitió la Sentencia 296/2024, publicada el **23 de septiembre de 2024**, declarando inconstitucionales determinados contenidos esenciales de la Ley 31494. Esto implica que la norma objeto de derogación ha perdido eficacia jurídica por control concentrado, haciendo innecesario cualquier acto legislativo destinado a su eliminación formal (Tribunal Constitucional, 2024).

La jurisprudencia constitucional es clara al señalar que cuando una norma es expulsada del ordenamiento por control de constitucionalidad, su vigencia cesa de pleno derecho sin requerir intervención del Congreso. En ese sentido, el proyecto de ley analizado se vuelve redundante, pues la derogación expresa que propone no agrega ningún efecto jurídico adicional al producido por la sentencia del TC. Ello afecta la razonabilidad legislativa, al contravenir el principio de eficiencia normativa consagrado por la doctrina de técnica legislativa.

El Tribunal Constitucional, en la mencionada sentencia, precisó que la incorporación de los Comité de Autodefensa (CAD) al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana excedía los parámetros de razonabilidad institucional, al introducir estructuras paralelas a los órganos constitucionalmente previstos para la defensa y seguridad interna. Esta fundamentación invalidó los artículos centrales de la Ley 31494, generando una situación donde ya no existe materia normativa vigente que pueda ser objeto de derogación. En consecuencia, el Proyecto de Ley 2581/2021-CR no logra modificar el ordenamiento porque carece de un objeto con existencia legal actual.

En términos técnico-legales, el principio de sustracción de la materia ha sido consolidado por la jurisprudencia constitucional peruana como un supuesto en el cual desaparece el objeto sobre el que versa la controversia normativa o política. En el caso presente, la materia a derogarse la Ley 31494, ya ha sido privada de validez y ejecutoriedad por el máximo intérprete de la Constitución, configurándose plenamente dicha causal. Por lo tanto, cualquier intervención legislativa deviene impertinente.

IV.2. Sustracción de la materia.



DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.

La sustracción de la materia implica que el tratamiento de fondo de un proyecto legislativo deviene innecesario o improcedente porque la situación jurídica que se intentaba modificar toda vez que no existe o ha sido resuelta por una fuente normativa superior (TC, STC 0006-2006-PI/TC). En este caso, el acto derogatorio propuesto pierde objeto, ya que no es posible derogar una norma que ha sido expulsada del sistema por el control de constitucionalidad.

Desde el punto de vista constitucional, la sentencia del TC no solo derogó por consecuencia los artículos cuestionados de la Ley 31494, sino que además definió criterios vinculantes respecto de la naturaleza y límites de los CAD dentro del sistema estatal. El proyecto de derogación no aborda ni modifica estos criterios y, por tanto, tampoco cumple una función interpretativa o complementaria. Sería contrario a la seguridad jurídica insistir en una derogación formal que podría generar confusión sobre la naturaleza del fallo constitucional

La doctrina de técnica legislativa sostiene que debe evitarse la aprobación de leyes simbólicas o meramente declarativas, salvo cuando cumplen una función interpretativa o programática, lo cual no ocurre en este caso. La aprobación de una derogación sin objeto podría incluso generar apariencia de contradicción con los efectos de la sentencia constitucional, transmitiendo un mensaje institucional de desconocimiento de la supremacía constitucional. La Comisión justifica así, desde una perspectiva legislativa, enviar al archivo el proyecto bajo estudio.

Finalmente, cabe precisar que el orden constitucional peruano exige que el Parlamento actúe con economía normativa y racionalidad funcional (Constitución Política del Perú, art. 45 y 102). Emitir normas redundantes o carentes de efectos sería contrario a principios de buena legislación y eficiencia administrativa. Así, el dictamen de no aprobación se sustenta en la inexistencia de materia válida sobre la cual legislar y en el respeto debido al sistema de control constitucional ya ejercido sobre la Ley 31494.

En conclusión, la comisión por sustracción de la materia debe de proponer la no aprobación de la iniciativa legislativa y su envío al archivo.

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.

IV.3. Argumentos de la sentencia del Tribunal Constitucional

La Sentencia 296/2024 del Tribunal Constitucional, emitida en el Expediente 00007-2022-PI/TC, fundamenta que la incorporación de los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD) al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana vulnera los principios de organización unitaria y competencia exclusiva del Estado en materia de defensa y orden interno. El Tribunal subraya que la seguridad ciudadana es una política pública de naturaleza civil, no militar, por lo que no corresponde integrar estructuras armadas de origen comunitario a dicho sistema. En su razonamiento, afirma que “la organización estatal en materia de seguridad no admite paralelismos funcionales no previstos en la Constitución”, en alusión directa a los CAD.

El Tribunal también resalta que los CAD, al ser organizaciones surgidas en contextos de excepción durante el conflicto armado interno, no pueden ser equiparados a instituciones estatales permanentes. La sentencia destaca que su reconocimiento debe responder a criterios estrictos y bajo supervisión estatal, pero nunca como actores formales del sistema nacional de seguridad interna o ciudadana. El fallo precisa que “el Estado debe garantizar la seguridad ciudadana mediante órganos civiles y profesionales”, reafirmando el modelo constitucional de seguridad.

Un elemento decisivo del fallo es la consideración de que ciertos artículos de la Ley 31494 otorgaban a los CAD competencias que podrían interferir con las funciones de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional. El Tribunal advierte que esta situación afectaba el principio de exclusividad funcional previsto en los artículos 165 y 166 de la Constitución. Según el fundamento central de la sentencia, otorgarles un rol dentro del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “podría habilitar solapamientos competenciales inconstitucionales”, lo que justificó la declaración de inconstitucionalidad de la norma cuestionada.

Finalmente, la sentencia resalta que la regulación aprobada por el Congreso adolecía de razonabilidad y proporcionalidad legislativa, dado que la integración de los CAD se produjo



DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.

sin una evaluación previa del impacto institucional, presupuestal y operativo. El Tribunal sostiene que no se acreditó una justificación suficiente para alterar el diseño constitucional vigente en materia de seguridad.

En consecuencia, declarada la invalidez de la norma, produce la expulsión automática de los artículos cuestionados del ordenamiento jurídico. Esta expulsión es absoluta y no requiere un nuevo acto derogatorio del Parlamento.

IV.4. Viabilidad de la propuesta legislativa bajo estudio

La Comisión parte invirtiendo el razonamiento a tenor de los anteriores análisis, es decir para nosotros el Proyecto de Ley 2581/2021-CR **es jurídicamente inviable** porque pretende derogar una norma que ya no existe en el ordenamiento peruano. Dado que la Sentencia 296/2024 del Tribunal Constitucional expulsó de manera inmediata y definitiva los contenidos centrales de la Ley 31494, la iniciativa carece de materia sobre la cual legislar. Emitir una derogación formal de una ley inexistente generaría una contradicción con los efectos del control constitucional y atentaría contra el principio de economía normativa, reconocido por la doctrina de técnica legislativa y por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

La inviabilidad también se sustenta en la necesidad de preservar la coherencia y jerarquía del sistema jurídico. Emitir una derogación parlamentaria de una norma que el Tribunal Constitucional ya declaró inconstitucional podría generar interpretaciones erróneas respecto a la vigencia de los efectos del fallo. Además, el Parlamento no puede extender, modificar ni reinterpretar una sentencia constitucional mediante un acto legislativo, pues ello transgrediría el artículo 201 de la Constitución, que confiere al Tribunal Constitucional la última palabra en la defensa del texto constitucional.

Finalmente, la Comisión considera que, desde la perspectiva de las políticas públicas y la técnica legislativa, aprobar la propuesta sería un acto simbólico carente de justificación, que consumiría recursos sin producir beneficio jurídico alguno. No contribuiría a fortalecer el sistema de seguridad ciudadana, no resolvería vacíos normativos y no crearía mecanismos de mejora institucional. Por el contrario, podría generar confusión administrativa sobre el



DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.

alcance del fallo y dar lugar a interpretaciones políticas indebidas. Por tales razones, la Comisión debe concluir que el proyecto es innecesario, improcedente y debe recomendar su no aprobación y envío al archivo.

V. EFECTOS DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL CON PRECISIÓN DE LA NORMA

El Proyecto de Ley 2581/2021-CR, de aprobarse no generaría efectos en el ordenamiento jurídico, pues la norma que pretende derogar, la Ley 31494, ha sido declarada inconstitucional y expulsada de nuestro ordenamiento jurídico por el Tribunal Constitucional mediante la Sentencia 296/2024. La derogación legislativa es innecesaria porque no existe norma vigente que pueda ser suprimida, lo cual convierte la iniciativa en carente de relevancia normativa. Esto se ajusta al principio de economía legislativa, que evita la emisión de normas redundantes o sin eficacia material.

Al no existir impacto sobre cuerpos normativos conexos, como la Ley N.º 27933 del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, debido a la eliminación constitucional previa de la Ley 31494, la eventual aprobación del proyecto no modificaría estructura, competencias ni funciones del sistema de seguridad ciudadana. Por el contrario, su aprobación podría inducir interpretaciones erróneas sobre la vigencia residual de la ley declarada inconstitucional. La técnica legislativa exige evitar estas distorsiones y, por ello, la Comisión colige que lo que corresponde es la no aprobación y el archivo del proyecto.

VI. PONDERACIÓN DEL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE LA FUTURA NORMA

Un análisis costo-beneficio demuestra que aprobar una norma sin efectos jurídicos genera costos institucionales innecesarios: consumo de recursos administrativos, tiempo parlamentario y potencial confusión en entidades públicas encargadas de seguridad ciudadana. A ello se suma el costo simbólico de legislar sobre una materia resuelta por el

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: "LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA".

Tribunal Constitucional, lo cual podría interpretarse como una intromisión impropia en el sistema de control constitucional. En términos de gobernanza normativa, estos costos superan ampliamente cualquier beneficio hipotético.

En contraste, los beneficios son inexistentes: la derogación ya ocurrió por mandato constitucional, por lo que la aprobación legislativa no añade certeza, eficacia, ni seguridad jurídica adicionales. La racionalidad de política pública exige que la función legislativa se dirija a problemas reales y no a situaciones superadas.

En consecuencia, la comisión colige que la no aprobación y el envío al archivo del Proyecto 2581/2021-CR es la opción más eficiente, preservando la coherencia del sistema jurídico y optimizando el uso de recursos parlamentarios.

VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, de conformidad con lo establecido por el literal c) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **NO APROBACIÓN Y SU ENVÍO AL ARCHIVO DEL** Proyecto de Ley N° 2581/2021-CR, que propone la "LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA"

Dese cuenta.

Sala de la Comisión.

Lima 24 de noviembre del 2025



Firmado digitalmente por:
CHIABRA LEON Roberto
Enrique FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/11/2025 13:27:28-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/11/2025 17:22:15-0500



Firmado digitalmente por:
AZURIN LOAYZA Alfredo FAU
20181749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 27/11/2025 09:38:05-0500



COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS

DICTAMEN APROBADO POR MAYORÍA, NO APROBACIÓN Y ENVÍO AL ARCHIVO DEL PROYECTO DE LEY 2581/2021-CR, EL CUAL PROPONE: “LEY QUE DEROGA LA LEY N° 31494, LEY QUE RECONOCE A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL Y LOS INCORPORA EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD CIUDADANA”.



Firmado digitalmente por:
VENTURA ANGEL Hector Jose
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/11/2025 16:32:29-0500



Firmado digitalmente por:
CHIRINOS VENEGAS Patricia
Rosa FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/11/2025 12:13:41-0500



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/11/2025 18:19:05-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/11/2025 16:58:19-0500



Firmado digitalmente por:
MONTEZA FACHO Silvia
Maria FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/11/2025 17:26:12-0500



Firmado digitalmente por:
MUÑANTE BARRIOS Alejandro
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/11/2025 10:32:38-0500



Firmado digitalmente por:
WILLIAMS ZAPATA Jose
Daniel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/11/2025 14:02:01-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/11/2025 15:41:17-0500



Firmado digitalmente por:
MONTALVO CUBAS Segundo
Toribio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 03/12/2025 11:04:41-0500



Firmado digitalmente por:
VALER PINTO Hector FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/11/2025 17:40:11-0500



Firmado digitalmente por:
MONTROYA MANRIQUE Jorge
Carlos FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 01/12/2025 16:56:00-0500

Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas
Edificio Víctor Raúl Haya de la Torre s/n – Lima – Perú.
Oficina N°205- Central Telefónica 311-7777, Anexo 7772

Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Bva Edhit
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/11/2025 11:49:34-0500