

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”



PROYECTO DE LEY QUE MODIFICA Y FORTALECE LA LEY 32492, LEY QUE RECONOCE Y REGULA A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL (CAD)

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, 74, 75 y 76 del reglamento del Congreso de la República presenta el siguiente proyecto de Ley.

FORMULA LEGAL

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

LEY QUE MODIFICA Y FORTALECE LA LEY 32492, LEY QUE RECONOCE Y REGULA A LOS COMITÉS DE AUTODEFENSA Y DESARROLLO RURAL (CAD)

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto **fortalecer el reconocimiento, continuidad operativa y funcionamiento institucional** de los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD) organizados en el territorio nacional, adecuando la Ley 32492 a la realidad territorial en la que estas organizaciones vienen desarrollando labores permanentes de seguridad comunal y apoyo a la pacificación.

Artículo 2. Modificación del artículo 2 de la Ley 32492

Se modifica el artículo 2 de la Ley 32492, Ley que reconoce y regula a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD), en los siguientes términos:

“Artículo 2. Reconocimiento de los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD)

Se reconoce a los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD) como organizaciones de la población **de naturaleza permanente**, surgidas espontánea y libremente para desarrollar actividades de autodefensa en el centro poblado, distrito y provincia declarados en estado de emergencia; asimismo, para prevenir la infiltración terrorista y el tráfico ilícito de drogas,

**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”**

defenderse de estas amenazas, y apoyar a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú (PNP) en las tareas de pacificación.

Los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD) son organizaciones rurales o urbanas **que se encuentran reconocidas y vigentes en sus respectivos ámbitos territoriales.**

La culminación de los estados de emergencia no suspende ni extingue la existencia de los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD) reconocidos y vigentes en sus respectivos ámbitos territoriales, los cuales coadyuvan en la lucha contra la criminalidad, apoyando la labor de la Policía Nacional del Perú dentro del marco constitucional y legal vigente.

Artículo 3. Modificación del artículo 3 de la Ley 32492

Se modifica el artículo 3 de la Ley 32492, Ley que reconoce y regula a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD), en los siguientes términos:

“Artículo 3. Acreditación de los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD)

Los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD) son acreditados por los comandos militares, previa autorización expresa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, **durante la vigencia del estado de emergencia.**

Cuando no se encuentre vigente dicho régimen de excepción, la acreditación corresponde a la Policía Nacional del Perú, conforme a las disposiciones reglamentarias.”

Artículo 4. Modificación del literal c) del artículo 4 de la Ley 32492

Se modifica el literal c) del artículo 4 de la Ley 32492, Ley que reconoce y regula a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD), en los siguientes términos:

“Artículo 4. Funciones de los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD)
Son funciones de los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD):

- a) Desarrollar actividades de autodefensa del centro poblado, distrito y provincia, previniendo la infiltración terrorista y el tráfico ilícito de drogas.

(...)

- c) **Apoyar a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú durante la vigencia del estado de emergencia y, culminado este, coadyuvar a la Policía Nacional del Perú en la lucha contra la criminalidad, conforme al marco constitucional y legal vigente.**

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

(...)

Artículo 5. Modificación del numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 32492

Se modifica el numeral 5.1 del artículo 5 de la Ley 32492, Ley que reconoce y regula a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD), en los siguientes términos:

“Artículo 5. Registro y actividades de los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD)

5.1 Los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD) se ubican en los centros poblados, distritos y provincias donde se encuentren organizados. **Para su reconocimiento son acreditados por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas durante la vigencia del estado de emergencia, y por la Policía Nacional del Perú cuando este haya culminado.**

En ambos casos son registrados en la respectiva municipalidad.”

Artículo 6. Modificación de los numerales 6.1 y 6.5 del artículo 6 de la Ley 32492

Se modifican los numerales 6.1 y 6.5 del artículo 6 de la Ley 32492, Ley que reconoce y regula a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD), en los siguientes términos:

“Artículo 6. Armas y municiones

6.1 Las armas y municiones de los comités de autodefensa y desarrollo rural (CAD) son proporcionadas por los comandos militares, previa autorización expresa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, durante la vigencia del estado de emergencia. **Culminado el estado de emergencia, los CAD reconocidos y vigentes mantienen las armas asignadas conforme a las disposiciones del reglamento y bajo supervisión de la autoridad competente.**

(...)

Artículo 7. Incorporación del artículo 10 a la Ley 32492

Se incorpora el artículo 10 a la Ley 32492, Ley que reconoce y regula a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD), en los siguientes términos:

“Artículo 10. Reconocimiento y protección de los miembros de los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural

El Estado reconoce la labor de los miembros de los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD) que, en el ejercicio de sus funciones legalmente reconocidas, sufran lesiones, discapacidad o fallecimiento.

El Poder Ejecutivo desarrolla, mediante reglamento, los mecanismos de protección, asistencia y compensación que correspondan, conforme a la normativa vigente.”

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación normativa

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior, adecúa el Reglamento de la Ley 32492 y las disposiciones administrativas necesarias, conforme a las modificaciones establecidas en la presente ley.

Lima, 13 de febrero de 2026



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMÍREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/02/2026 11:08:28-0500

ALEX FLORES RAMÍREZ
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
ROBLES ARAUJO Silvana
Emperatriz FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/02/2026 13:00:40-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/02/2026 12:14:46-0500



Firmado digitalmente por:
QUITO SARMIENTO Bernardo
Jaime FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/02/2026 14:55:58-0500



Firmado digitalmente por:
PARIONA SINCHE Alfredo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/02/2026 12:15:15-0500



Firmado digitalmente por:
DÁVILA ATANACIO Pasión
Neomías FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 13/02/2026 14:04:54-0500

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. Antecedentes normativos de la regulación de los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural

Los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD) tienen su origen normativo en el Decreto Legislativo N.º 741¹, mediante el cual el Estado reconoció formalmente a las organizaciones comunales de autodefensa conformadas en diversas zonas rurales del país como respuesta frente a la violencia terrorista y al debilitamiento del control territorial durante el conflicto interno. Este marco legal permitió su articulación con las Fuerzas Armadas y sentó las bases para su participación en tareas de vigilancia comunal, defensa de las comunidades y apoyo a los procesos de pacificación.

Posteriormente, con el objetivo de actualizar el tratamiento legal de estas organizaciones y fortalecer su integración institucional, en el año 2022 se aprobó la Ley N.º 31494, que reconoció a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural como organizaciones civiles de carácter democrático e impulsó su incorporación al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, asignándoles funciones de apoyo permanente a la seguridad interna y al desarrollo comunal.

Como parte del proceso de adecuación normativa posterior, se aprobó la Ley N.º 32492, mediante la cual se reconoce y regula actualmente a los CAD bajo un enfoque excepcional, condicionando su existencia y funcionamiento a la vigencia de los estados de emergencia declarados en los ámbitos territoriales donde operan, y delimitando sus funciones dentro de un marco de apoyo a las fuerzas del orden en contextos de alteración del orden interno.

En este contexto, la presente iniciativa legislativa no busca crear una nueva institucionalidad ni ampliar indebidamente las funciones de los Comités de Autodefensa, sino **adecuar y fortalecer la Ley N.º 32492 para reconocer su continuidad organizativa y regular de manera diferenciada su actuación durante los estados de emergencia y en periodos de normalidad constitucional**, garantizando su permanencia institucional y su articulación con la Policía Nacional del Perú en la lucha contra la criminalidad.

II. Limitaciones del carácter transitorio de la regulación vigente

La Ley N.º 32492 reconoce y regula a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD) como organizaciones civiles de naturaleza transitoria, condicionando su existencia y funciones a la vigencia de estados de emergencia en los ámbitos territoriales donde operan. Esta característica está contenida literalmente en el artículo 2 de la ley, el cual señala que los CAD son “organizaciones de naturaleza transitoria y su existencia se condiciona a la vigencia de este estado de excepción” en la provincia, distrito o centro poblado correspondiente.

Este enfoque excepcional limita la continuidad jurídica y organizativa de los CAD, pese a que las amenazas que motivaron su creación —como la persistencia del narcotráfico, la criminalidad organizada y remanentes armados— **no responden a fenómenos**

¹ Del 08 de noviembre de 1991.

**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”**

coyunturales sino a dinámicas estructurales de larga duración, particularmente en zonas como el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM). En dicha región se ha documentado una interacción compleja entre grupos criminales dedicados al narcotráfico y organizaciones armadas con antecedentes de insurgencia, lo que mantiene elevados desafíos de seguridad de manera sostenida en el tiempo².

Asimismo, el propio Estado ha reconocido de manera sostenida la necesidad de intervención permanente de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas en estas zonas, lo que evidencia que las condiciones de riesgo subsisten aun cuando no exista una declaratoria formal de emergencia³.

En consecuencia, la restricción legal a contextos exclusivamente emergentes puede generar discontinuidad organizativa y vacíos de seguridad en territorios donde las condiciones de riesgo persisten, aunque no exista una declaratoria formal de emergencia.

Ello demuestra la necesidad de establecer un régimen jurídico diferenciado que reconozca la permanencia organizativa de los CAD, regulando de manera expresa sus funciones durante los estados de emergencia y su rol de coadyuvancia a la Policía Nacional del Perú en la lucha contra la criminalidad una vez culminado el régimen excepcional.

En ese mismo sentido, la Defensoría del Pueblo, durante el proceso de análisis de la regulación de los Comités de Autodefensa, advirtió que la extinción automática de los CAD al culminar los estados de emergencia podía generar vacíos de seguridad en territorios de alta vulnerabilidad, proponiendo expresamente que los comités reconocidos y vigentes continúen apoyando la labor de la Policía Nacional del Perú en la lucha contra la criminalidad, dentro del marco constitucional y legal vigente. Esta recomendación técnica buscó compatibilizar la participación comunitaria con la protección de derechos fundamentales y el respeto a las competencias de las fuerzas del orden, evitando observaciones de constitucionalidad y fortaleciendo la prevención territorial⁴.

Además, la misma institución posteriormente se pronunció⁵ sobre la necesidad de fortalecer el marco legal de los CAD, valorando el avance que significó la Ley N.º 32492, pero también subrayando la importancia de darles orden y certeza jurídica para que desempeñen su función de vigilancia y protección comunitaria de manera coordinada con las autoridades competentes.

Antes de la Ley N.º 32492, la Ley N.º 31494 reconocía a los CAD e incluso los incorporó al Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana e incluía disposiciones más amplias respecto de su estructura funcional y su participación en materias de seguridad. La

² Trazando Estrategias: Desafíos y Reflexiones sobre el Narcotráfico y el Terrorismo en el VRAEM 2023, ver en: <https://ceeep.mil.pe/2024/04/18/trazando-estrategias-desafios-y-reflexiones-sobre-el-narcotrafico-y-el-terrorismo-en-el-vraem-2023/>

³ Nota de Prensa, ver en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/1302976-gobierno-destaco-el-accionar-de-la-policia-nacional-y-fuerzas-armadas-contra-el-narcotrafico-y-terrorismo-en-el-vraem>

⁴ Defensoría del Pueblo, Oficio N.º 0905-2025-DP (dirigido al Presidente del Congreso), en el que se propone una disposición complementaria para que, culminado el estado de emergencia, los CAD reconocidos puedan coadyuvar con la PNP en la lucha contra la criminalidad, dentro del marco constitucional y legal vigente.

⁵ Ver pronunciamiento en el siguiente enlace: <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-solicita-al-poder-ejecutivo-promulgacion-de-la-ley-que-reconoce-y-regula-a-los-comites-de-autodefensa-y-desarrollo-rural/>

**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”**

posterior aprobación de la Ley 32492, con un enfoque transitorio, marcó un cambio de orientación normativa al condicionar la existencia de los CAD a estados de emergencia, lo que ha sido interpretado por diversos sectores como una limitación que reduce la capacidad preventiva y coordinada de estas organizaciones ante amenazas que requieren respuesta sostenida en el tiempo.

Asimismo, diversos informes y espacios de análisis parlamentario sobre la problemática de los Comités de Autodefensa han puesto en evidencia que en zonas como el Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM)⁶ persisten de manera continua fenómenos de criminalidad organizada, narcotráfico y amenazas a la seguridad comunal, lo que exige mecanismos permanentes de vigilancia territorial y articulación con las fuerzas del orden para la protección de las comunidades.

Esta realidad demuestra que los riesgos que justificaron la creación de los CAD no responden a escenarios coyunturales, sino a problemáticas estructurales de largo plazo, lo cual resulta incompatible con un modelo legal que condiciona su existencia exclusivamente a periodos formales de estado de emergencia.

En consecuencia, la regulación transitoria vigente debilita la estabilidad jurídica de los CAD, dificulta su articulación institucional en periodos de normalidad constitucional y limita su aporte sostenido a la prevención del delito y apoyo a la seguridad ciudadana, lo cual justifica plenamente la adecuación de la Ley N.º 32492 en los términos propuestos.

III. Evolución funcional y presencia sostenida de los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD) en zonas de riesgo

La experiencia operativa de los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD) demuestra que su actuación no se limitó a un periodo coyuntural vinculado al conflicto armado interno, sino que se ha extendido de manera sostenida en el tiempo en diversas regiones del país, consolidándose como mecanismos comunitarios de vigilancia territorial, protección comunal y apoyo a las fuerzas del orden en contextos de alta vulnerabilidad social y criminal.

Información oficial proporcionada por el Ministerio de Defensa al Congreso de la República, mediante Oficio N.º 450-2018-MINDEF/DM de fecha 02 de abril de 2018, evidencia la existencia activa de miles de Comités de Autodefensa organizados a nivel nacional, con una concentración particularmente significativa en el ámbito del Valle de los ríos Apurímac, Ene y Mantaro (VRAEM), como se detalla a continuación:

Cuadro N.º 1: Distribución nacional de Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (2011–2014)

Comando Operacional	Departamentos comprendidos	CAD 2011	CAD 2012	CAD 2013	CAD 2014
CON – Norte	Piura	501	501	501	501

⁶ Centro de Noticias del Congreso, ver en: <https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/analizan-problematika-social-de-los-comites-de-defensa-en-el-vraem/>

**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”**

COAM – Amazonía	Loreto	21	21	21	21
CEU – Ucayali	Ucayali, Junín, Cusco	118	118	118	118
COC – Centro	San Martín, Huánuco, Lima	147	147	147	147
COS – Sur	Arequipa, Puno, Cusco, Apurímac, Madre de Dios	401	397	401	401
CE-VRAEM	Ayacucho, Junín, Cusco, Huancavelica	2,678	2,678	2,676	2,544

Fuente: Ministerio de Defensa, Oficio N.º 450-2018-MINDEF/DM, remitido a la Comisión Especial Multipartidaria a favor del VRAEM, 02 de abril de 2018.

Cuadro N.º 2 - Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural existentes a nivel nacional (2015–2018)

Comando operacional	Departamentos	CAD 2015	CAD 2016	CAD 2017	CAD 2018
CON – Norte	Piura	0	0	0	0
COAM – Amazonía	Loreto	0	0	0	0
CEU – Ucayali	Ucayali, Junín, Cusco	28	28	28	28
COC – Centro	San Martín, Huánuco, Lima	148	148	112	112
COS – Sur	Arequipa, Puno, Cusco, Apurímac, Madre de Dios	398	397	397	76
CE-VRAEM	Ayacucho, Junín, Cusco, Huancavelica	2,350	2,134	1,262	1,220

Fuente: Ministerio de Defensa, Oficio N.º 450-2018-MINDEF/DM, remitido a la Comisión Especial Multipartidaria a favor del VRAEM, 02 de abril de 2018.

La información precedente evidencia que más del sesenta por ciento de los Comités de Autodefensa existentes a nivel nacional se concentran en el ámbito del VRAEM, lo que refleja la persistencia de amenazas vinculadas al narcotráfico, criminalidad organizada y remanentes de organizaciones armadas en dicho territorio.

**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”**

Asimismo, los procesos de verificación institucional desarrollados por el Ministerio de Defensa muestran que los CAD han mantenido funcionamiento continuo durante varios años, adaptándose a nuevas dinámicas de riesgo y cumpliendo labores permanentes de seguridad comunal, como se aprecia en la siguiente evolución:

Cuadro N.º 3 - Evolución de Comités de Autodefensa activos en el VRAEM

COMANDO ESPECIAL VRAEM				
Año	CAD activos	CAD inactivos	Total de CAD	Miembros
2011	2,525	153	2,678	155,741
2012	2,525	153	2,678	155,741
2013	1,495	1,049	2,544	93,088
2014	2,691	0	2,691	155,741
2015	1,662	688	2,350	74,794
2016	1,492	642	2,134	74,794
2017	1,262	0	1,262	74,794
2018	1,220	0	1,220	74,794

Fuente: Ministerio de Defensa – verificación de Comités de Autodefensa en el área del VRAEM, Oficio N.º 450-2018-MINDEF/DM.

Adicionalmente, el propio Estado ha destinado recursos presupuestales específicos para la verificación y fortalecimiento de los Comités de Autodefensa en el ámbito del VRAEM, lo que evidencia su reconocimiento como mecanismos permanentes de apoyo a la seguridad territorial y no como estructuras meramente excepcionales.

Cuadro N.º 4 - Presupuesto asignado para la verificación y fortalecimiento de los Comités de Autodefensa en el área del VRAEM

Año	Motivo	Monto (S/.)	Institución ejecutora	Total, ejecutado (S/.)
2011	Mantenimiento de escopetas de los CAD	211,170.00	Ejército del Perú (CE-VRAEM)	211,170.00
2013	Verificación de los CAD	618,861.00	Ejército del Perú (CE-VRAEM)	618,861.00
2014	Empadronamiento y verificación de CAD (combustible, alquiler de vehículos y viáticos)	414,940.00	Ejército del Perú (CE-VRAEM)	414,940.00

**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”**

2015	Verificación y fiscalización de CAD	400,240.00	Ejército del Perú (CE-VRAEM)	400,240.00
2016	Verificación de CAD (combustible, alquiler de vehículos y viáticos)	362,565.00	Ejército del Perú (CE-VRAEM)	362,565.00
2017	Verificación de CAD (combustible y alquiler de vehículos)	390,882.00	Ejército del Perú (CE-VRAEM)	390,882.00

Fuente: Ministerio de Defensa – Presupuesto de verificación de Comités de Autodefensa en el VRAEM, Oficio N.º 450-2018-MINDEF/DM.

En paralelo a esta evidencia de presencia sostenida, reconocimiento operativo y asignación presupuestal estatal, la concepción transitoria de la regulación histórica y reglamentaria de los Comités de Autodefensa ha generado procesos de desactivación institucional y recojo de armamento, con impactos directos en la continuidad de la seguridad comunal en zonas de riesgo persistente.

El Ministerio de Defensa informó oficialmente al Congreso de la República, mediante Oficio N.º 1666-2017-MINDEF/DM de fecha 26 de diciembre de 2017, que las unidades militares del Comando Especial VRAEM venían ejecutando actividades de supervisión, verificación, disolución y recojo de armamento de los Comités de Autodefensa localizados en zonas declaradas en estado de derecho, así como de aquellos que no cumplían determinadas funciones operativas⁷.

Dicho procedimiento se sustentó en lo dispuesto por el Reglamento de Organización y Funciones de los Comités de Autodefensa, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 077-92-DE, el cual establece que las escopetas proporcionadas por las Fuerzas Armadas deben ser devueltas al Estado una vez lograda la pacificación o cuando se disponga su devolución, así como que, producida la disolución de los comités, las armas y municiones deben ser entregadas a las autoridades competentes⁸.

Esta lógica reglamentaria, basada en la noción de transitoriedad del fenómeno de violencia, ha derivado en procesos de desactivación de estructuras comunitarias que continúan siendo fundamentales para la vigilancia territorial, la protección comunal y la contención de amenazas criminales en regiones donde el riesgo no ha desaparecido, particularmente en el ámbito del VRAEM.

Por lo que, estos procesos, sustentados en una concepción excepcional de la actuación de los CAD, han debilitado estructuras comunitarias que continúan siendo

⁷ Ministerio de Defensa, Oficio N.º 1666-2017-MINDEF/DM, dirigido a la Comisión Especial Multipartidaria a favor del VRAEM, 26 de diciembre de 2017

⁸ Decreto Supremo N.º 077-92-DE, Reglamento de Organización y Funciones de los Comités de Autodefensa, artículos 78 y 80.

**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”**

fundamentales para la vigilancia territorial y la prevención de la criminalidad en regiones donde el riesgo no ha desaparecido.

Lejos de haber cesado su relevancia, los Comités de Autodefensa han venido desempeñando de manera constante funciones de articulación con diversas entidades del Estado en materia de seguridad, pacificación y control territorial. La Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría Técnica de CODEVRAEM, informó en el año 2015 la realización de congresos interregionales de los CAD en el VRAEM, en los cuales miles de integrantes analizaron su problemática organizativa y solicitaron el fortalecimiento de sus funciones en seguridad ciudadana, lucha contra el terrorismo y delincuencia organizada⁹.

De igual forma, la Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA ha reconocido públicamente a los Comités de Autodefensa como aliados estratégicos del Estado en la pacificación del VRAEM y en la lucha contra el narcotráfico, participando activamente en sus congresos y espacios de coordinación territorial¹⁰.

Incluso durante situaciones de emergencia sanitaria nacional, como la pandemia por COVID-19, los Comités de Autodefensa del VRAEM desplegaron acciones de control territorial, restricción de accesos y apoyo a la Policía Nacional y a las Fuerzas Armadas para el cumplimiento del aislamiento social obligatorio, evidenciando su rol permanente como estructuras comunitarias de protección y orden público¹¹.

Esta actuación sostenida confirma que los Comités de Autodefensa no operan como mecanismos coyunturales asociados exclusivamente a estados de emergencia, sino como organizaciones comunitarias estables que cumplen funciones continuas de vigilancia, prevención del delito y apoyo a la seguridad interna.

De igual manera, resulta constitucionalmente razonable que el Estado reconozca y brinde medidas de protección a quienes, en el marco de funciones legalmente reconocidas, coadyuvan en tareas vinculadas a la seguridad y la pacificación en zonas vulnerables. En ese sentido, la incorporación del artículo 10 a la Ley 32492 habilita el desarrollo reglamentario de mecanismos de protección, asistencia y compensación para los miembros de los CAD que sufran lesiones, discapacidad o fallecimiento durante el ejercicio de dichas funciones, sin afectar competencias exclusivas de las fuerzas del orden.

En consecuencia, mantener un marco legal de carácter transitorio resulta incompatible con la realidad operativa de estas organizaciones, debilita su estabilidad jurídica, facilita su desactivación institucional y genera vacíos de seguridad en territorios donde las amenazas persisten de manera estructural, lo que justifica plenamente la adecuación de la Ley N.º 32492 orientada al reconocimiento de su continuidad organizativa y funcional.

⁹ Presidencia del Consejo de Ministros – Secretaría Técnica CODEVRAEM, Informe sobre el III Congreso Interregional de los Comités de Autodefensa del VRAEM, 2015

¹⁰ Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas – DEVIDA, participación institucional en congresos de Comités de Autodefensa del río Ene, 2019.

¹¹ Presidencia del Consejo de Ministros y medios institucionales regionales, acciones de los Comités de Autodefensa del VRAEM durante el estado de emergencia por COVID-19, marzo de 2020.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

IV. FUNDAMENTO LEGAL

La presente iniciativa legislativa se sustenta en el deber constitucional del Estado de garantizar la seguridad de la población, preservar el orden interno y promover el bienestar general, conforme a lo dispuesto en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú, que establece como deberes primordiales del Estado la defensa de la soberanía nacional, la protección de la población frente a las amenazas contra su seguridad y la promoción del desarrollo integral de la Nación.

En el cumplimiento de dicho mandato constitucional, el Estado peruano reconoció formalmente a los Comités de Autodefensa mediante el Decreto Legislativo N.º 741, publicado el 12 de noviembre de 1991, como organizaciones de la población surgidas espontánea y libremente para desarrollar actividades de autodefensa comunal, particularmente en contextos de violencia vinculados al terrorismo y al narcotráfico, estableciendo su articulación con las Fuerzas Armadas en labores de protección territorial y pacificación.

Posteriormente, el Decreto Supremo N.º 077-92-DE aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de los Comités de Autodefensa, consolidando su estructura operativa, sus mecanismos de coordinación institucional y su rol como actores comunitarios de vigilancia y seguridad en ámbitos rurales de alta vulnerabilidad.

Asimismo, el ordenamiento jurídico peruano reconoce y promueve la participación organizada de la ciudadanía en labores de seguridad comunal. En tal sentido, la Ley N.º 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, establece que la seguridad ciudadana constituye una acción integrada del Estado con la colaboración de la ciudadanía orientada a la erradicación de la violencia, la prevención del delito y la convivencia pacífica, principio que se articula directamente con las funciones históricas y actuales de los Comités de Autodefensa.

De manera concordante, el Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2019–2023, aprobado por Decreto Supremo N.º 013-2019-IN, adopta un enfoque amplio de seguridad ciudadana como una condición en la que las personas se encuentran libres de violencia, amenazas y despojo patrimonial, bajo una perspectiva de derechos humanos y seguridad humana, reconociendo el valor de la participación comunitaria en la prevención de riesgos y fortalecimiento del orden social.

En el mismo sentido, la experiencia normativa de las Rondas Campesinas, reconocidas mediante la Ley N.º 27908, evidencia que el Estado peruano ha otorgado personalidad jurídica y funciones de apoyo a la seguridad comunal a organizaciones autónomas de base comunitaria, legitimando su rol en la solución de conflictos, la protección territorial y la paz social dentro de sus ámbitos de actuación.

Este marco constitucional y legal evidencia que la participación organizada de la población en labores de vigilancia, prevención del delito y **apoyo** a la seguridad interna constituye una política pública reconocida y consolidada en el ordenamiento jurídico peruano.

En consecuencia, la modificación de la Ley N.º 32492 **no crea nuevas atribuciones ni transfiere competencias de las fuerzas del orden, sino que adecua su marco jurídico a la realidad territorial**, fortalece la continuidad organizativa de los Comités de

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

Autodefensa y regula de manera diferenciada sus funciones conforme a los marcos constitucionales vigentes, **garantizando su actuación coordinada con la Policía Nacional del Perú dentro del ordenamiento legal aplicable.**

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

La presente propuesta legislativa se orienta a corregir una debilidad estructural de la Ley N.º 32492, consistente en el carácter transitorio asignado a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD), el cual no se condice con la realidad territorial ni con la experiencia operativa sostenida de dichas organizaciones en zonas de riesgo persistente.

Si bien la Ley 32492 representó un avance en el reconocimiento normativo de los CAD, al regular su acreditación, funciones y coordinación institucional, mantuvo un enfoque excepcional al condicionar su existencia a la vigencia de los estados de emergencia, reproduciendo una lógica propia del periodo del conflicto armado interno que no responde a los actuales desafíos de seguridad territorial.

La evidencia empírica expuesta en los numerales precedentes demuestra que los CAD continúan desempeñando funciones permanentes de vigilancia comunal, **control territorial, apoyo a la lucha contra la criminalidad y articulación con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, particularmente en el ámbito del VRAEM, donde persisten fenómenos estructurales de narcotráfico, criminalidad organizada y remanentes armados.**

En este contexto, la regulación transitoria vigente ha facilitado procesos de desactivación institucional, recojo de armamento y debilitamiento organizativo de los Comités de Autodefensa, generando vacíos de seguridad comunal en territorios donde la presencia estatal resulta limitada y donde estas **organizaciones cumplen un rol complementario fundamental.**

La propuesta legislativa no crea nuevas funciones ni amplía indebidamente las atribuciones de los CAD, sino que adecua su marco jurídico a la realidad operativa existente, reconociendo su continuidad organizativa, fortaleciendo su estabilidad institucional y estableciendo un régimen diferenciado de actuación conforme a la vigencia o no de los estados de emergencia.

Asimismo, las modificaciones planteadas en materia de acreditación, funciones, registro y capacitación mantienen la coordinación con las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú, garantizando que el fortalecimiento de los CAD se realice conforme al marco constitucional y legal vigente, **sin afectar las competencias exclusivas de las fuerzas del orden.**

Por su parte, la propuesta incorpora el artículo 10 a la Ley 32492 a fin de reconocer y reforzar la protección de los miembros de los CAD que, en el ejercicio de sus funciones legalmente reconocidas, sufran lesiones, discapacidad o fallecimiento. Esta disposición busca asegurar un mínimo de protección institucional frente a riesgos propios de las labores de apoyo a la seguridad comunal y a la lucha contra la criminalidad, disponiendo que el Poder Ejecutivo desarrolle, vía reglamento, los mecanismos de protección, asistencia y compensación que correspondan, conforme a la normativa vigente.

**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”**

Desde una perspectiva de política pública, el reconocimiento de la permanencia de los CAD permite consolidar mecanismos comunitarios de prevención del delito, vigilancia territorial y apoyo a la pacificación, reduciendo riesgos de reaparición de economías ilegales, fortaleciendo la presencia del Estado en zonas rurales vulnerables y optimizando recursos públicos ya destinados a su verificación y fortalecimiento institucional.

En términos presupuestales, la propuesta no genera nuevas obligaciones financieras estructurales, toda vez que el Estado ya viene asignando recursos para la supervisión, empadronamiento, capacitación y fortalecimiento de los CAD, particularmente en el ámbito del VRAEM, por lo que la modificación normativa se orienta a otorgar coherencia jurídica a prácticas administrativas ya existentes.

En consecuencia, la presente iniciativa legislativa resulta técnica, necesaria y proporcional, al corregir una limitación normativa que debilita la seguridad territorial, fortalecer la continuidad organizativa de los Comités de Autodefensa y adecuar la Ley 32492 a la realidad de amenazas persistentes que enfrenta el país en determinadas regiones.

VI. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente iniciativa legislativa tiene efectos directos de adecuación y fortalecimiento del marco jurídico vigente aplicable a los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD), sin generar contradicciones normativas ni superposición de competencias institucionales.

En primer término, la modificación de la Ley N.º 32492 armoniza su contenido con la realidad operativa de los CAD, superando la extinción automática asociada a la culminación de los estados de emergencia y regulando su continuidad como organizaciones reconocidas **que coadyuvan a la Policía Nacional del Perú en la lucha contra la criminalidad.**

Asimismo, las disposiciones propuestas mantienen la coordinación de los CAD con las Fuerzas Armadas durante la vigencia del estado de emergencia y con la Policía Nacional del Perú una vez culminado dicho régimen, preservando el esquema institucional vigente de apoyo complementario a la seguridad interna.

La iniciativa no interfiere con las competencias constitucionales de las fuerzas del orden ni con el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, sino que fortalece la participación organizada de la población en labores de prevención del delito y vigilancia territorial, en concordancia con la Ley N.º 27933.

En consecuencia, la vigencia de la norma propuesta genera un efecto de fortalecimiento normativo, estabilidad jurídica y coherencia institucional dentro del marco legal vigente, sin requerir la derogación de otras disposiciones ni alterar la arquitectura del sistema de seguridad interna.

“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”

VII. ANÁLISIS COSTO – BENEFICIO

La propuesta legislativa no genera gasto público adicional de carácter estructural, toda vez que el Estado peruano ya viene destinando recursos presupuestales para la verificación, empadronamiento, capacitación y fortalecimiento de los Comités de Autodefensa, particularmente en el ámbito del VRAEM, conforme a la información oficial del Ministerio de Defensa.

Las modificaciones normativas se orientan a otorgar estabilidad jurídica y continuidad institucional a organizaciones que ya operan de manera sostenida y que ya forman parte de los esquemas de intervención estatal en seguridad territorial, por lo que no implican creación de nuevas estructuras administrativas ni asignaciones presupuestales adicionales.

Desde una perspectiva de beneficios, la iniciativa:

- Fortalece la prevención del delito y la vigilancia territorial en zonas rurales de alta vulnerabilidad.
- Reduce vacíos de seguridad generados por procesos de desactivación institucional.
- Optimiza el uso de recursos públicos ya invertidos en capacitación y verificación de los CAD.
- Consolida mecanismos comunitarios de apoyo a la pacificación y seguridad ciudadana.

El beneficio social derivado del fortalecimiento de la seguridad comunal articulada a la seguridad ciudadana, la reducción de riesgos de criminalidad organizada y el apoyo a la presencia estatal en zonas alejadas supera ampliamente cualquier costo administrativo marginal asociado a la adecuación normativa.

En consecuencia, la relación costo–beneficio de la presente propuesta legislativa resulta altamente favorable para el Estado y para las comunidades beneficiarias.

VIII. RELACIÓN DE LA INICIATIVA LEGISLATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO

La presente iniciativa legislativa se encuentra plenamente alineada con las políticas de Estado formalmente vigentes y con los instrumentos de planificación estratégica del país en materia de seguridad ciudadana, participación comunitaria y fortalecimiento institucional.

Primero, corresponde destacar el marco programático establecido por el *Acuerdo Nacional*, como pacto social y político de largo plazo que articula directrices transversales para el desarrollo del país. Dentro de las políticas de Estado que integran dicho Acuerdo se encuentra la política de “erradicación de la violencia y fortalecimiento de la seguridad ciudadana”, la cual reconoce expresamente la protección de la población frente a amenazas a la convivencia pacífica y enfatiza la participación social como componente de la seguridad nacional y territorial.

**“Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres”
“Año de la Esperanza y el Fortalecimiento de la Democracia”**

Segundo, la iniciativa guarda coherencia con la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030, aprobada mediante *Decreto Supremo N.º 006-2022-IN*¹², que constituye el instrumento rector para orientar las acciones del Estado en materia de seguridad ciudadana con enfoque multisectorial, integral y de largo plazo. Esta política establece objetivos prioritarios orientados a la prevención del delito, la convivencia pacífica y la articulación de actores públicos y comunitarios para fortalecer la seguridad en los diversos territorios del país.

La Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030¹³ es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del sector público, en el marco de sus competencias, y contempla acciones orientadas a mejorar la convivencia, reducir la violencia y articular esfuerzos entre las autoridades y la ciudadanía para prevenir situaciones de riesgo social.

Asimismo, la Política Nacional Multisectorial de Seguridad Ciudadana al 2030 promueve la participación comunitaria y la articulación con actores locales como parte de la prevención social del delito y de la construcción de entornos seguros, lo cual se relaciona directamente con el rol de los Comités de Autodefensa y Desarrollo Rural (CAD) como organizaciones que trabajan en coordinación con las autoridades competentes para la vigilancia territorial y apoyo a las funciones estatales de seguridad.

En ese sentido, la modificación propuesta a la Ley N.º 32492 —que fortalece la estabilidad jurídica y continuidad de los CAD como mecanismos comunitarios **permanentes de apoyo complementario a la seguridad ciudadana y a la lucha contra la criminalidad en coordinación con la Policía Nacional del Perú.**

¹² Ver en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/normas-legales/3249278-006-2022-in>

¹³ Ver en: <https://www.gob.pe/institucion/mininter/informes-publicaciones/3150919-politica-nacional-multisectorial-de-seguridad-ciudadana-al-2030>