



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO

PERIODO ANUAL DE SESIONES 2017-2018

Señor Presidente:

Ha ingresado para el correspondiente estudio y dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento el Proyecto de Ley 925/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa del congresista Miky Joaquín Dipas Huaman, proponiendo la reforma constitucional del artículo 149 de la Constitución Política del Perú a fin de que se reconozca a los Comités de Autodefensa como organizaciones de apoyo de las comunidades campesinas y nativas para el ejercicio de la justicia consuetudinaria.

Asimismo, durante el debate del presente dictamen, a propuesta de la presidenta de la Comisión, se procedió a acumular en sala el Proyecto de Ley 797/2016-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, a iniciativa del congresista César Vásquez Sánchez.

Después del debate correspondiente, la Comisión de Constitución y Reglamento acordó por mayoría en su Duodécima Sesión Ordinaria del 12 de diciembre de 2017, aprobar el presente dictamen.

Votaron a favor los señores congresistas **Úrsula Letona Pereyra, Miguel Ángel Torres Morales, Gilmer Trujillo Zegarra, Lourdes Alcorta Suero, Carlos Alberto Domínguez Herrera, Milagros Takayama Jiménez y Yeni Vilcatoma De la Cruz**, miembros titulares de la Comisión; y del señor Congresista **Modesto Figueroa Minaya**, miembro accesorio de la Comisión.

Con el voto en contra de los señores Congresistas **Vicente Zeballos Salinas y Gilbert Violeta López**, miembros titulares de la Comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1 Estado procesal de los proyectos de ley

El Proyecto de Ley 925/2016-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 01 de febrero de 2017, siendo decretado a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso como única comisión, ingresando el 14 de marzo de 2017.

1.2 Tratamiento procesal legislativo aplicado

Debemos mencionar que la Comisión de Constitución y Reglamento, en su calidad de comisión ordinaria encargada de estudiar y de dictaminar las iniciativas de reforma constitucional y de perfeccionar el marco legal que contribuya al fortalecimiento de la democracia, la institucionalidad, el pluralismo y el equilibrio de

poderes, es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad con el artículo 34° del Reglamento del Congreso.

Asimismo es necesario tener en cuenta que se trata de una ley de reforma constitucional, por lo tanto incursa en el inciso b) del Artículo 72° del Reglamento del Congreso.

Tratándose de iniciativas legislativas que proponen la modificación de la Constitución Política del Perú, se requiere de la aprobación, en dos legislaturas ordinarias, con una votación favorable superior a los dos tercios del número legal de congresistas, de acuerdo a lo señalado en el artículo 206 de la Constitución Política y el inciso a) del artículo 81 del Reglamento del Congreso de la República.

1.3 Antecedentes Legislativos

Efectuada la búsqueda en la página web del Congreso de la República (www.congreso.gob.pe)¹, se advierte que en los periodos 2006-2011 y 2011-2016, si bien se presentaron proyectos de ley relacionados a Comités de Autodefensa, dichas propuestas no estuvieron vinculadas a una reforma constitucional.

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

El Proyecto de Ley 925/2016-CR propone reformar el artículo 149 de la Constitución Política del Perú con la siguiente fórmula:

"Artículo 149.- Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas **y de los Comités de Autodefensa**, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial."

El proyecto de ley señala que la naturaleza socio histórica y el contexto político de los últimos años, especialmente por la violencia terrorista, ha provocado que los Comités de Autodefensa no cuenten con reconocimiento constitucional no pudiendo ejercer la defensa de sus propios valores jurídicos – sociales comunitarios.

Señala que en el contexto de la violencia terrorista, se promovió el reconocimiento legal de los Comités de Autodefensa para portar armas a fin de defenderse de los grupos subversivos.

¹ Dichas búsquedas se efectuaron bajo los términos "Derecho de petición" y "sindicación de los miembros de la Policía Nacional" los días 21 y 22 de setiembre de 2017.



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

III. OPINIONES

3.1 Opiniones e información solicitadas

Para la elaboración del presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22, literal b), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, se solicitó la opinión especializada a las siguientes entidades y expertos:

Destinatario	Documento
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio 01157-2016-2017-CCR/CR
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio 01158-2016-2017-CCR/CR
Defensoría del Pueblo	Oficio 01159-2016-2017-CCR/CR
Instituto de Estudios Peruanos	Oficio 01160-2016-2017-CCR/CR
Poder Judicial	Oficio 01161-2016-2017-CCR/CR
Colegio de Abogados de Lima	Oficio 01162-2016-2017-CCR/CR
Ministerio de Defensa	Oficio 01163-2016-2017-CCR/CR
Armando Guevara Gil	Oficio 01164-2016-2017-CCR/CR
Fiscal de la Nación	Oficio 01165-2017-2018-CCR/CR

Fuente: Comisión de Constitución y Reglamento

3.2 Opiniones e información recibidas

Se han recibido las opiniones siguientes:

- Armando Guevara Gil, mediante carta del 10 de abril de 2017, el Dr. Guevara Gil remite opinión señalando que el reconocimiento constitucional a la jurisdicción especial se fundamenta en la diferencia étnica y cultural de los colectivos a los cuales se les reconoce una serie de derechos diferenciados. En el caso de los Comités de Autodefensa, no se cuenta con suficiente evidencia etnográfica para determinar el reconocimiento de tales derechos.

Señala que el Proyecto de Ley 925/2016-CR incurre en error al reducir las funciones de los Comités de Autodefensa a un papel de apoyo de las Comunidades Campesinas y Nativas puesto que tal como lo ha reconocido el Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116 de la Corte Suprema, las rondas campesinas autónomas también pueden ejercer función jurisdiccional sin necesidad de estar sujetas a una comunidad campesina o nativa, en tal sentido el proyecto retrocede en el reconocimiento de derechos.

Finalmente precisa que si el proyecto de ley estuviese dirigido a normar la situación de los Comités de Autodefensa al interior de las comunidades campesinas y nativas, entonces habría que estudiar la posibilidad de modificar el artículo 149 de la Constitución para que no solo se refiera a las rondas campesinas sino a todo tipo de organización local que contribuya a la paz y bienestar comunal.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

- La Corte Suprema de Justicia, mediante Oficio 320-2017-SG-CS-PJ, del 19 de abril de 2017, señala que se abstiene de emitir opinión por cuanto el referido proyecto de ley no se encuentra comprendido dentro de los lineamientos contenidos en la Resolución Administrativa N° 437-2001-P-PJ, por medio del cual el Poder Judicial solo emite opiniones sobre asuntos de su competencia y funciones.
- La Defensoría del Pueblo, mediante Oficio 0162-2017-DP/AMASPPI, del 8 de mayo de 2017, señala que los Comités de Autodefensa no reciben por parte del ordenamiento jurídico el mismo reconocimiento constitucional y legal que los pueblos indígenas, por cuanto se tratan de una forma de organización social que surge en un contexto específico, como es el proceso de violencia que vivió el país en la década entre los años 1980 y 2000, cuya organización en determinados momentos y lugares, fue promovida por las Fuerzas Armadas del Estado. De tal manera que no nos encontramos frente a un supuesto de protección de la identidad cultural o el derecho consuetudinario de los pueblos originarios que legitime su calificación de "jurisdicción especial".



Por ello, considera la Defensoría del Pueblo, que los problemas de inseguridad ciudadana que afronta la población en ámbitos urbanos y rurales, así como las respuestas jurídicas para afrontar dicha problemática, no pueden desnaturalizar la correcta aplicación del Convenio N° 169 de la OIT y del artículo 149 de la Constitución, ampliando sus alcances a organizaciones integradas por personas que no pertenecen a los pueblos indígenas o que no realizan sus actividades en territorios indígenas.

En consecuencia, el artículo 149 de la Constitución solo debe referirse al ejercicio del derecho a la justicia especial de los pueblos indígenas, es decir, de organizaciones integradas por población indígena y que ejerzan sus derechos en su territorio ancestral o tradicional; asimismo, en tanto los Comités de Autodefensa no son necesariamente organizaciones típicas de los pueblos indígenas, o no están integrados por población indígena, no podrían ser titulares del derecho a la jurisdicción especial o actuar en apoyo al ejercicio de este derecho colectivo de los pueblos indígenas.

- El Ministerio Público señala que no puede opinar por cuanto sería inconveniente calificar e identificar la figura de los Comités de Autodefensa y de incorporar dicha figura como apoyo a la función de la justicia comunitaria.
- El Ministerio de Defensa, mediante Oficio 517-2017-MINDEF/DM, del 16 de mayo de 2017, opina en contra del proyecto de ley, señalando que los Comités de Autodefensa, a diferencia de las rondas campesinas, nacen para desarrollar actividades de autodefensa, de manera transitoria, por lo que considera que estos desarrollan funciones de autodefensa que resultan incompatibles con el ejercicio de la función jurisdiccional consuetudinarias, razón por la cual, la propuesta de reforma constitucional desnaturalizaría el objeto, competencia y organización de tales organizaciones, por lo que no resulta conveniente la propuesta planteada.



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

IV. MARCO NORMATIVO

a. Convenio Núm. 169 de la Organización Internacional del Trabajo

- "Artículo 1.

1. El presente Convenio se aplica:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distinguen de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio".

- "Artículo 8.

1. Al aplicar la legislación nacional a los pueblos interesados deberán tomarse debidamente en consideración sus costumbres o su derecho consuetudinario.
2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres y sus instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio."

- "Artículo 9.

En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros."



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

b. Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas

- **"Artículo 5.**

Los pueblos indígenas tienen derecho a conservar y reforzar sus propias instituciones políticas, jurídicas, económicas, sociales y culturales, manteniendo a la vez su derecho a participar plenamente, si lo desean, en la vida política, económica, social y cultural del Estado."

c. Constitución Política del Perú

- **"Artículo 2.-** Toda persona tiene derecho:

2. A la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquiera otra índole"

(...)

19. A su identidad étnica y cultura. El Estado reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la Nación.

Todo peruano tiene derecho a usar su propio idioma ante cualquier autoridad mediante un intérprete.

Los extranjeros tienen este mismo derecho cuando son citados por cualquier autoridad."

- **"Artículo 89.-** Las Comunidades Campesinas y las Nativas tienen existencia legal y son personas jurídicas.

Son autónomos en su organización, en el trabajo comunal y en el uso y la libre disposición de sus tierras, así como en lo económico y administrativo, dentro del marco que la ley establece. La propiedad de sus tierras es imprescriptible, salvo en el caso de abandono previsto en el artículo anterior.

El Estado respeta la identidad cultural de las Comunidades Campesinas y Nativas."

- **"Artículo 149.-** Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial."

- **"Artículo 166.-** La Policía Nacional tiene por finalidad fundamental garantizar, mantener y restablecer el orden interno. Prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad. Garantiza el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado. Previene, investiga y combate la delincuencia. Vigila y control las fronteras."

6

d. Decreto Legislativo N° 741, reconocen a Comités de Autodefensa como organizaciones de la población para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad

- **"Artículo 1.-** Reconózcase a los Comités de Autodefensa, como organizaciones de la población surgidas espontánea y libremente para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad, evitar la infiltración terrorista, defenderse de los ataques de éstas y apoyar a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en las tareas de pacificación, cuya característica es la de ser transitorias."
- **"Artículo 4.-** Los Comités de Autodefensa ubicados dentro del ámbito territorial de la autoridad militar correspondiente, podrán adquirir por compra, donación por parte del Estado o particulares, armas de casa 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 las Fuerzas Armadas."

e. Ley N° 29785, Ley del Derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas y originarios, reconocido en el convenio 169 de la organización internacional del trabajo (OIT)

- **"Artículo 7.** Criterios de identificación de los pueblos indígenas y originarios
Para identificar a los pueblos indígenas u originarios como sujetos colectivos, se toman en cuenta criterios objetivos y subjetivos.

Los criterios objetivos son los siguientes:

- a) Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
- b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
- c) Instituciones sociales y costumbres propias.
- d) Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.

El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.

Las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo.

Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos."

f. **Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas**

- **“Artículo 2.- Rondas al interior de la comunidad campesina**
En los lugares donde existan Comunidades Campesinas y Nativas, las Rondas Campesinas o Rondas Comunales, se forman y sostienen a iniciativa exclusiva de la propia Comunidad y se sujetan al Estatuto y a lo que acuerden los Órganos de Gobierno de la Comunidad a los que la Ronda Campesina está subordinada.”

g. **Decreto Supremo N° 025-2003-JUS, reglamento de la Ley de Rondas Campesinas**

- **“Artículo 2.- Definición de Ronda Campesina o Comunal**
Son Rondas Campesinas, las organizaciones sociales integradas por pobladores rurales, así como las integradas por miembros de las comunidades campesinas, dentro del ámbito rural.”
- **“Artículo 4.- Respeto a las Costumbres y Normas Comunales**
Los integrantes de las Rondas Campesinas o Rondas Comunales, en el cumplimiento de sus deberes y funciones y en el ejercicio del derecho consuetudinario, gozan del respeto de su cultura y sus costumbres, por parte de la autoridad y de la sociedad, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Convenio OIT 169, en la Constitución Política y las leyes.”

h. **Decreto Supremo N° 0077-92-DE, Reglamento de Organización y funciones de los Comités de Autodefensa**

- **“Artículo 3.- Los Comités de Autodefensa son organizaciones, de la población rural o urbana, surgidos espontánea y libremente, para desarrollar actividades de autodefensa contra la delincuencia, evitar infiltración del terrorismo del narcotráfico, defenderse de los ataques de estos y apoyar a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en las tareas de pacificación y desarrollo socioeconómico de las zonas en las que operan.”**
- **“Artículo 6.- La iniciativa para la organización de los Comités de Autodefensa es libre, pudiendo ser organizados por las autoridades locales, dirigentes vecinales y comunales. Una vez formados, dichos Comités deben ser reconocidos por los COMANDOS Militares de la Zona, previa autorización expresa del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas.”**
- **“Artículo 11.- La organización y funcionamiento de los Comités se basa en el respeto a la idiosincrasia y costumbres de los pobladores y en los principios establecidos en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Constitución y las Leyes vigentes.”**
- **“Artículo 17.- Pueden ser integrantes de los Comités:**
a) Los varones y mujeres comprendidos entre los 18 y 60 años de edad.

- b) Los menores de 18 años que hayan constituido hogar de hecho.
- c) Los mayores de 60 años con aptitud para proseguir el servicio."

i. Decreto Supremo N°007-2016-DE, Reglamento del Decreto Legislativo N° 1136 - Decreto Legislativo del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas

- **"Artículo 4.- Funciones del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas**

El Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, en el marco de sus competencias, desarrolla las siguientes funciones:

(...)

4.20 Organizar y Supervisar los Comités de Autodefensa y trabajar con ellos.

(...)." "

- **"Artículo 11.- El Jefe del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas**

(...)

11.24.4 Organización y supervisión de los Comités de Autodefensa y el trabajo con ellos.

(...)." "

- **"Artículo 13.- División de Personal del Estado Mayor Conjunto de las Fuerzas Armadas**

(...)

13.2 Participar en el planeamiento, preparación, coordinación y conducción de las operaciones y acciones militares conjuntas para garantizar a través de las instituciones de las Fuerzas Armadas, la soberanía e integridad territorial en los espacios aéreo, terrestre, marítimo, lacustre y fluvial.

(...)." "

- **"Artículo 34.- Oficina de Asuntos Nacionales**

La Oficina de Asuntos Nacionales, es la encargada de asesorar y recomendar en lo referente al control de armas, municiones y explosivos de uso civil; armas, municiones, explosivos que no son de guerra, de propiedad de las instituciones de las Fuerzas Armadas, Policía Nacional y Comités de Autodefensa; dar cumplimiento a las leyes que otorgan beneficios a los Ex Combatientes y los asuntos multisectoriales vinculados a la Seguridad y Defensa Nacional."

(...)

34.3 Coordinar, administrar y supervisar el armamento y munición asignado a los Comités de Autodefensa, así como autorizar su adquisición vía compra o donación.

(...)." "

j. Decreto supremo N° 004-2017-IN, Decreto Supremo que aprueba el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio del Interior

- **"Artículo 10.- Despacho Viceministerial de Orden Interno**

El Despacho Viceministerial de Orden Interno es el encargado de planificar, dirigir y supervisar la actividad funcional del Sector Interior en materia de orden





Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

interno y orden público. Depende del Ministro del Interior y por encargo de éste tiene las funciones siguientes:

(...)

8) Proponer, conducir y supervisar los lineamientos de políticas sectoriales en materia de relaciones comunitarias con las rondas campesinas y Comunidades Campesinas y Nativas;

(...)."

 -

"Artículo 83.- Dirección General de Orden Público

La Dirección General de Orden Público es el órgano encargado de proponer, promover, formular, conducir, supervisar y monitorear el cumplimiento de las políticas y estrategias sectoriales en materia de prevención y gestión de conflictos sociales, en coordinación con los órganos del Sector y con los tres niveles de gobierno, así como de diseñar y ejecutar acciones que contribuyan al desarrollo de las Organizaciones Sociales, Comunidades Campesinas y Nativas y Rondas Campesinas, para fortalecer su contribución en materia de prevención de conflictos sociales y los relativos a la paz social. Depende jerárquicamente del Viceministerio de Orden Interno."

"Artículo 84.- Funciones de la Dirección General de Orden Público

La Dirección General de Orden Público tiene las funciones siguientes:

1) Proponer, conducir y supervisar la aplicación de las políticas, planes, programas, estrategias y acciones para prevenir y dar solución a los conflictos sociales en el marco de las competencias del Sector Interior, involucrando a las Organizaciones Sociales, Comunidades Campesinas y Nativas y Rondas Campesinas;

2) Asesorar a la Alta Dirección en materia de prevención y gestión de conflictos sociales, así como en temas relacionados a las Organizaciones Sociales, Comunidades Campesinas y Nativas y Rondas Campesinas para la toma de decisiones;

3) Conducir y supervisar las relaciones de coordinación entre el Sector con las Organizaciones Sociales, Comunidades Campesinas y Nativas y Rondas Campesinas en el marco de sus competencias, conforme a las políticas públicas y la normatividad sobre la materia;"

"Artículo 87.- Dirección de Rondas Campesinas

La Dirección de Rondas Campesinas tiene las funciones siguientes:

1) Proponer, conducir, formular, ejecutar y supervisar políticas, estrategias, planes, lineamientos de la política sectorial en materia de relaciones con las Rondas Campesinas y Comunidades Campesinas y Nativas que contribuyan al buen funcionamiento y desarrollo de las Rondas Campesinas y Comunidades Campesinas y Nativas, dentro del ámbito de competencia del

Sector y de los márgenes de su autonomía como organización comunal democrática;

2) Coordinar y apoyar las relaciones entre las autoridades de la justicia ordinaria con las Rondas Campesinas y Comunidades Campesinas y Nativas y de promover su contribución al mantenimiento del orden público;"

k. ACUERDO PLENARIO N° 1-2009/CJ-116

- "7°. El artículo 149° de la Constitución exige una lectura integradora y en armonía con los principios de unidad de la Constitución, concordancia práctica y corrección funcional, a fin de establecer con toda justicia si las Rondas Campesinas y Comunales son o no sujetos colectivos titulares del derecho de ejercicio de funciones jurisdiccionales en su ámbito territorial. El citado artículo constitucional prescribe lo siguiente: "Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, **con el apoyo de las Rondas Campesinas**, pueden ejercer funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha **jurisdicción especial** con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial" [los resaltados en negrita son nuestros].

Una primera lectura, meramente literal del texto normativo en cuestión, podría concluir que las Rondas Campesinas, en primer lugar, para ser tales, deben surgir y ser parte de las Comunidades Campesinas y Nativas -nacen de ellas e integran su organización-; y en segundo lugar, que no ejercen por sí mismas funciones jurisdiccionales, pues su papel sería meramente auxiliar o secundario. La realidad social, sin embargo, revela que las Rondas Campesinas surgieron a mediados de la década de los setenta del siglo pasado –aunque con antecedentes remotos en las guardias rurales de fines del Siglo XIX y en las rondas de hacienda de las primeras décadas del siglo XX [FERNANDO BAZÁN CERDÁN: Rondas Campesinas: la otra justicia]-, siempre por decisión de los propios campesinos o vecinos de un sector, estancia o caserío, como una necesidad comunal o colectiva de protección, no sólo desde las propias Comunidades sino también de aquellas poblaciones rurales andinas que carecían de Comunidades Campesinas y necesitaban expresar su organización comunal y consolidar los espacios de afirmación de su identidad colectiva. Las Rondas Campesinas, en consecuencia y vistas desde una perspectiva general, forman parte de un sistema comunal propio y, en rigor, constituyen una forma de autoridad comunal en los lugares o espacios rurales del país en que existen –estén o no integradas a Comunidades Campesinas y Nativas preexistentes- [RAQUEL YRIGOYEN FAJARDO: Rondas Campesinas y pluralismo legal: necesidad de reconocimiento constitucional y desarrollo legislativo. En: <http://www.alertanet.org/ryfdefensoria.htm>].

Como tales, las Rondas Campesinas, que se inscriben dentro del contexto de las formas tradicionales de organización comunitaria y de los valores andinos de solidaridad, trabajo comunal e idea del progreso [JOSÉ HILDEBRANDO



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

RODRÍGUEZ VILLA: Peritaje Antropológico en la causa número 22007-00730, Cajamarca, 21 de noviembre de 2007, página 58], han asumido diversos roles en el quehacer de esos pueblos –tales como seguridad y desarrollo- y, entre ellos, también se encuentra, sin duda alguna, los vinculados al control penal en tanto en cuanto –presupuesto necesario para su relevancia jurídica- aplican las normas del derecho consuetudinario que les corresponda y su identidad cultural. Son una respuesta comunal, entre otras expresiones socio cultural, ante el problema de la falta de acceso a la justicia, que es un derecho fundamental procesal que integra el núcleo duro de los derechos fundamentales. Según algunos científicos sociales la justicia que aplican puede definirse como “reconciliadora” y ejercen mecanismos tradicionales de resolución de conflictos [JOHN GIGLITZ: Rondas Campesinas y Violencia. En: Justicia y Violencia en las Zonas Rurales, IDL, Lima, 2003, página 146]; sus juicios cuentan con ciertas formalidades, pero carecen de la rigidez que caracteriza a la administración de justicia formal [FELIPE VILLAVICENCIO TERREROS: Mecanismos alternativos de solución de conflictos. En: Revista Pena y Estado, año 4, número cuatro, Editores del Puerto, Buenos Aires, 2000, página 113].

Los integrantes de las Rondas Campesinas cumplen, en principio, el requisito de pertenecer a un grupo cultural y étnico particularizado. En efecto, desde la perspectiva subjetiva, tienen conciencia étnica o identidad cultural: afirman rasgos comunes y se diferencian de otros grupos humanos –sienten que su comportamiento se acomoda al sistema de valores y a los normas de su grupo social, su conducta observable reflejan necesidad de identidad y de pertenencia-; así, incluso, se autodefinen como herederos de los Ayllus (pueblo inca) y como parte de los pueblos indígenas- [¿QUÉ SON LAS RONDAS CAMPESINAS?, martes 6 de enero de 2009. En: <http://cunarc.blogspot.com/2009/01/quson-las-rondas-campesinas.html>]. Desde la perspectiva objetiva, como elementos materiales, comparten un sistema de valores, en especial instituciones y comportamientos colectivos, formas de control social y procedimientos de actuación propios que los distinguen de otros colectivos sociales –su existencia tiene una vocación de permanencia-. Son expresiones del mundo rural –de algunos sectores de la población rural en ámbitos geográficos más o menos focalizados-, tienen características comunes en su organización, siguen determinadas tradiciones y reaccionan ante las amenazas a su entorno con ciertos patrones comunes –organizan de cierto modo la vida en el campo-, y han definido –aun cuando con relativa heterogeneidad- las medidas y procedimientos correspondientes basados en sus particulares concepciones.
(...).”

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

5.1 La legitimidad para reformar la Constitución

La Constitución de 1993 estableció, para su modificación, un proceso agravado que se encuentra regulado en el artículo 206 de la Constitución:

“Artículo 206.- Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República.

La iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, con aprobación del Consejo de Ministros; a los congresistas; y a un número de ciudadanos equivalente al cero punto tres por ciento (0.3%) de la población electoral, con firmas comprobadas por la autoridad electoral.”



Dicha norma, al establecer que los congresistas tienen iniciativa para promover una reforma constitucional, ha establecido un límite formal de procedibilidad. Dichos límites formales constituyen lineamientos objetivos reconocidos por la propia Constitución². Con ello se garantiza que se cumplan requisitos que por la naturaleza de la intervención normativa, deben ser más rigurosos; especialmente considerando que se trata de límites cuyo mandato está dirigido al poder constituido.

Por otra parte, la Constitución también ha establecido límites materiales que el constituyente ha impuesto con la finalidad de que ciertas materias no puedan ser objeto de modificación. Dichas materias pueden ser de dos tipos:

- i. Límites materiales expresos, llamados también cláusulas pétreas, son aquellos en los que la propia Constitución, expresamente, determina que ciertos contenidos o principios nucleares del ordenamiento constitucional están exceptuados de cualquier intento de reforma [...].
- ii. Límites materiales implícitos, son aquellos principios supremos de la Constitución contenidos en la fórmula política del Estado y que no pueden ser modificados, aun cuando la Constitución no diga nada sobre la posibilidad o no de su reforma, ya que una modificación que los alcance sencillamente implicaría la "destrucción" de la Constitución. Tales son los casos de los principios referidos a la dignidad del hombre, soberanía del pueblo, Estado democrático de derecho, forma republicana de gobierno y, en general, régimen político y forma de Estado.”³

² Véase el fundamento jurídico 72 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 014-2002-AI/TC.

³ Fundamento jurídico 74 de la sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 014-2002-AI/TC.



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

Por ello, la propuesta de reforma constitucional presentada no debe exceder los límites antes mencionados por cuanto el Poder Constituyente así los ha establecido y tienen por finalidad mantener la supervivencia del Estado y los ciudadanos.

Ahora bien, el proyecto de ley 925/2016-CR cumple con los límites materiales por cuanto ha sido presentada por una congresista investido con poder para ello y porque cumple con los requisitos establecidos por el Reglamento del Congreso relativos a la presentación de proyectos de ley. Respecto a los límites materiales, el proyecto de ley antes mencionado no transgrede las limitaciones precisadas por el Tribunal Constitucional citadas líneas arriba.

5.2 Las Comunidades Campesinas

El artículo 149 de la Constitución señala lo siguiente:

“Artículo 149. - Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial.”

Dicho artículo constitucional establece que las autoridades de las comunidades campesinas y nativas, con el apoyo de las rondas campesinas, pueden ejercer función jurisdiccional especial, diferenciada de la ejercida por el Poder Judicial.

Dicha norma guarda concordancia con el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes de la Organización Mundial del Trabajo (OIT), ratificado por el Estado peruano el 2 de febrero de 1994, por medio del cual se reconoce que debe tomarse en consideración las costumbres y derecho consuetudinario al momento de aplicar la legislación nacional.

A fin de poner en vigencia dicho mandato constitucional, debe tomarse en cuenta que las comunidades campesinas y nativas aplican justicia de acuerdo a los usos y costumbres tradicionales, tal como lo dispone el Convenio 169 de la OIT. Al respecto, los artículos 1 y 2 del Convenio en mención señala lo siguiente:

“Artículo 1.

1. El presente Convenio se aplica:

- a) a los pueblos tribales en países independientes, cuyas condiciones sociales, culturales y económicas les distingan de otros sectores de la colectividad nacional, y que estén regidos total o parcialmente por sus propias costumbres o tradiciones o por una legislación especial;
- b) a los pueblos en países independientes, considerados indígenas por el hecho de descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la

colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan todas sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

2. La conciencia de su identidad indígena o tribal deberá considerarse un criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican las disposiciones del presente Convenio".

En atención a esto es posible afirmar que el presente Convenio representa un marco de protección para los pueblos tribales, indígenas y demás denominaciones empleadas para identificar a las personas que compartan ciertas características o, también denominados requisitos objetivos, tales como descender de poblaciones que habitaban en el país o en una región geográfica a la que pertenece el país en la época de la conquista o la colonización o del establecimiento de las actuales fronteras estatales y que, cualquiera que sea su situación jurídica, conservan sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas.

En adición a esto, dicho instrumento internacional, menciona de manera expresa un requisito subjetivo, que es la conciencia de su identidad indígena o tribal.

El Perú, ha recogido dichos criterios en la Ley 29785, Ley del derecho a la consulta previa de los Pueblos Indígenas y Originarios, reconocido en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Dicha Ley señala en su artículo 7 los criterios aplicables para la identificación de los Pueblos Indígenas u Originarios, siendo así los siguientes:

"Los criterios objetivos son los siguientes:

- a) Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
- b) Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.
- c) Instituciones sociales y costumbres propias.
- d) Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.

El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.

Las comunidades campesinas o andinas y las comunidades nativas o pueblos amazónicos pueden ser identificados también como pueblos indígenas u originarios, conforme a los criterios señalados en el presente artículo.

Las denominaciones empleadas para designar a los pueblos indígenas u originarios no alteran su naturaleza ni sus derechos colectivos."

Así, el Convenio en mención, toca de manera expresa el respeto y otorgamiento de jurisdicción propia a estos pueblos, en atención a sus costumbres ancestrales. Es así que el artículo 8 inciso 2 de dicho instrumento señala lo siguiente:

15

"2. Dichos pueblos deberán tener el derecho de conservar sus costumbres e instituciones propias, siempre que éstas no sean incompatibles con los derechos fundamentales definidos por el sistema jurídico nacional ni con los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Siempre que sea necesario, deberán establecerse procedimientos para solucionar los conflictos que puedan surgir en la aplicación de este principio."

Así también el primer inciso del artículo 9 indica lo siguiente:

"1. En la medida en que ello sea compatible con el sistema jurídico nacional y con los derechos humanos internacionalmente reconocidos, deberán respetarse los métodos a los que los pueblos interesados recurren tradicionalmente para la represión de los delitos cometidos por sus miembros."

En consecuencia, el otorgamiento de jurisdicción a las comunidades campesinas que realiza el artículo 149 de la Constitución es una expresión directa del reconocimiento y respeto del Estado peruano a la identidad de los Pueblos Indígenas y respeto a sus costumbres, y una incorporación expresa de las obligaciones adquiridas mediante la rectificación del Convenio 169 de la OIT y otros instrumentos internacionales.

Ahora bien, el proyecto de ley materia de análisis, mediante la inclusión de los Comités de Autodefensa en el artículo 149 de la Constitución Política del Perú busca que dichos Comités brinden apoyo a las autoridades de las Comunidades Campesinas que ejercen jurisdicción junto con las Rondas Campesinas.

5.3 Las Rondas Campesinas

Las Rondas Campesinas son una forma de organización rural que nació durante los años 70 en la provincia de Chota en Cajamarca:

"Este modelo de organización rondera llegó a constituirse en uno de los movimientos campesinos más dinámicos del país. Posteriormente, esta experiencia se difundió a otras provincias del centro de Cajamarca como Hualgayoc, Bambamarca y Chota y luego en departamentos 2 próximos como Piura, Ancash y otros. Desde entonces, las rondas campesinas se han consolidado como organizaciones eficaces en la lucha contra el robo y la solución de conflictos en el ámbito donde actúan. Asimismo, empezaron a ejercer otras funciones que tenían que ver con las tareas de desarrollo comunal, gobierno local e interlocución con el Estado. Luego, a mediados de la década del ochenta, se intentó institucionalizarlas con características pacíficas, democráticas y autónomas, como garantes del orden y la paz. Las rondas campesinas nacieron como respuesta a la desatención del Estado y a la desarticulación de la seguridad ciudadana en el sector rural. (...)⁴"

⁴ Rodríguez Aguilar, César, *Las Rondas Campesinas en el Sur Andino*, Asociación Servicios Educativos Rurales. Lima: 2007. P. 13

Cabe mencionar que al amparo de la Constitución Política de 1979, mediante Ley 24571, Ley que reconoció a las Rondas Campesinas, Pacíficas, Democráticas y Autónomas, se proclamó la existencia de las rondas campesinas:

"Artículo Único.- Reconózcase a las rondas campesinas pacíficas democráticas y autónomas, cuyos integrantes están debidamente acreditados ante la autoridad política competente, como organizaciones destinadas al servicio de la comunidad y que contribuyen al desarrollo y a la paz social, sin fines políticos partidarios. Tienen además como objetivos, la defensa de sus tierras, cuidado de su ganado y demás bienes, cooperando con las autoridades en la eliminación de cualquier delito. Su estatuto y reglamento se rigen por las normas de las comunidades campesinas que establecen la Constitución y el Código Civil."

Posteriormente, mediante Decreto Supremo 012-88-IN, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de las rondas campesinas pacíficas, democráticas y autónomas.

El 6 de noviembre de 1986, mediante la Ley N° 24571, se reconocieron a las rondas campesinas, pacíficas, democráticas y autónomas. Esta norma fue posteriormente derogada por la actualmente vigente, Ley N° 27908, Ley de Rondas Campesinas, la cual señala en su primer artículo que dichas rondas, además de contar con personalidad jurídica, son una forma autónoma y democrática de organización comunal.

Adicionalmente, el Decreto Supremo N° 025-2003-JUS, Reglamento de la Ley de Rondas Campesinas, señala lo siguiente:

"Artículo 2.- Definición de Ronda Campesina o Comunal

Son Rondas Campesinas, las organizaciones sociales integradas por pobladores rurales, así como las integradas por miembros de las comunidades campesinas, dentro del ámbito rural."

"Artículo 4.- Respeto a las Costumbres y Normas Comunales

Los integrantes de las Rondas Campesinas o Rondas Comunales, en el cumplimiento de sus deberes y funciones y en el ejercicio del derecho consuetudinario, gozan del respeto de su cultura y sus costumbres, por parte de la autoridad y de la sociedad, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, en el Convenio OIT 169, en la Constitución Política y las leyes."

Así también, el Acuerdo Plenario N° 1-2009/CJ-116, del 13 de noviembre de 2009, en su fundamento número 7 señala lo siguiente:

"Los integrantes de las Rondas Campesinas cumplen, en principio, el requisito de pertenecer a un grupo cultural y étnico particularizado. En efecto, desde la perspectiva subjetiva, tienen conciencia étnica o identidad cultural: afirman rasgos comunes y se diferencian de otros grupos humanos –sienten que su comportamiento se acomoda al sistema de valores y a los normas de su grupo



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

social, su conducta observable reflejan necesidad de identidad y de pertenencia; así, incluso, se autodefinen como herederos de los Ayllus (pueblo inca) y como parte de los pueblos indígenas. (...)"

En base a esto, resulta lógico afirmar que si bien, las Rondas Campesinas no cumplen con todos los requisitos establecidos tanto por el Convenio 169 de la OIT como aquellos señalados en la Ley de Consulta previa, es innegable la fuerte conexión entre ambos grupos humanos.

5.4 Los Comités de Autodefensa

Dentro de este contexto, el Decreto Legislativo 741 reconoce por primera vez la existencia de los Comités de Autodefensa como organizaciones de la población para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad en los siguientes términos:

"Artículo 1.- Reconózcase a los Comités de Autodefensa, como organizaciones de la población surgidas espontánea y libremente para desarrollar actividades de autodefensa de su comunidad, evitar la infiltración terrorista, defenderse de los ataques de éstas y apoyar a las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en las tareas de pacificación, cuya característica es la de ser transitorias."

Como se advierte, se establece que se tratan de organizaciones surgidas para la protección de la comunidad y colaborar con las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú en las tareas de pacificación. Posteriormente, se aprobó el Reglamento de Organización y Funciones de los Comités de Autodefensa, mediante Decreto Supremo 077-92-DE, en el cual se precisa que una de sus finalidades es la "autodefensa contra la delincuencia" y que la iniciativa para crear Comités de Autodefensa corresponde a las autoridades locales y dirigentes vecinales.

Por su parte, la Ley 29248, Ley del Servicio Militar, conceptualizó a los Comités de Autodefensa de la siguiente manera:

"COMITÉ DE AUTODEFENSA.- Organización de la población rural o urbana, surgida espontánea y libremente. Es acreditada y reconocida por el Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas. Apoya a las Fuerzas Armadas y a la Policía Nacional del Perú en las tareas de pacificación y desarrollo socioeconómico de las zonas en las que opera." (Subrayado agregado)

Como se evidencia, se reconoce la existencia de los Comités de Autodefensa como organización para cumplir con tareas de pacificación y desarrollo de las zonas en las que realiza sus actividades.

El Reglamento de la Ley N° 29248, Ley del Servicio Militar, fue aprobado mediante el Decreto Supremo 003-2013-DE, a través del cual se establece beneficios para quienes realicen el Servicio Militar en un Comité de Autodefensa y se precisa adicionalmente que el Ministerio de Defensa, a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, mantiene el registro, control y actualización de la base de datos de los Comités de Autodefensa y Comunidades Nativas:



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

“Artículo 92.- Del registro, control y actualización de los Comités de Autodefensa y Comunidades Nativas

El Ministerio de Defensa a través del Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas, quien por intermedio de los Comandos Operacionales y Comandos Especiales, llevará el registro, control y actualización de la base de datos de los Comités de Autodefensa y Comunidades Nativas con sus respectivos integrantes; informando permanentemente a la Oficina Central de Registro Militar del Ministerio de Defensa.”

De la revisión de las normas antes mencionadas, queda claro que la naturaleza jurídica de los Comités de Autodefensa se fundamenta en la necesidad de proteger las zonas en donde desarrollan sus actividades, por lo que su incorporación a la Constitución Política de 1993 debe realizarse en el marco de los fines de dichos Comités de Autodefensa, en apoyo de las comunidades campesinas y nativas, a fin de no romper la unidad de las normas constitucionales.

5.5 Seguridad y Defensa Nacional

El Estado moderno, cuya organización jurídica se construyó a lo largo de los siglos XIX y XX, tiene entre sus rasgos ser un Estado Constitucional, encargado de la producción jurídica, el orden, la seguridad y la atención de los servicios básicos de la ciudadanía; siendo el llamado a ejercer legítimamente la autoridad sobre todo el territorio nacional a través de sus Fuerzas Armadas y Policiales. Ambas instituciones se encuentran subordinadas a quien ejerce la autoridad por mandato popular.

Es en ese contexto que nuestra Carta fundamental establece que el Estado garantiza la seguridad de la Nación mediante el Sistema de Defensa Nacional; asimismo señala que la defensa nacional es integral y permanente, desarrollándose en los ámbitos internos y externos⁵.

En palabras de Eduardo Toche “el objetivo de la defensa nacional es la seguridad nacional, definida como la capacidad o condición lograda por un Estado, a adoptar un conjunto de previsiones y acciones que tienden a fortalecer el poder nacional y eliminar vulnerabilidades, de manera de quedar en condiciones de enfrentar, con razonables posibilidades de éxito, amenazas y agresiones de origen interno o externo, que puedan afectar la consecución del objetivo nacional”⁶.

Se puede adicionar que la defensa nacional involucra la subsistencia y permanencia del Estado con facultad de actuar en lo interno y libre de subordinación en lo externo.⁷ Asimismo, el Tribunal Constitucional hace una precisión sobre el concepto de seguridad nacional, el cual no debe confundirse con el de seguridad ciudadana, ya que

⁵ Artículo 161 de la Constitución Política del Perú.

⁶ TOCHE, Eduardo. “Defendiendo al Estado. Aproximación a las ideas de defensa y seguridad en el Perú durante el siglo XX”. En: Modernización democrática de las Fuerzas Armadas. Comisión Andina de Juristas, Lima, 2002, p. 12.

⁷ STC Exp. N 00017-2003-AI/TC (f.J. 30).



Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

la Constitución caracteriza a la primera como un bien jurídico íntimamente vinculado a la defensa nacional⁸.

En un país como el Perú, en donde nuestra geografía accidentada aísla a poblaciones de la sociedad moderna, es obligación del Estado garantizar la seguridad de aquellos ciudadanos aislados, pues el cumplimiento del principio de autoridad no sólo supone el cumplimiento del mandato legal, sino también mantener el bienestar de todos los peruanos.

El término de bienestar pertenece tanto al ámbito económico como al político. Desde un punto de vista estrictamente teórico, el concepto de defensa nacional que emplea nuestra Constitución y su antecesora proviene de una larga elaboración que surgió en los años 50 cuando se crea el Centro de Altos Estudios Militares (CAEM); la doctrina militar sobre defensa nacional desarrollada por dicha institución, considera que el fin supremo del Estado es el bien común, al cual deben añadirse dos finalidades complementarias: la seguridad integral y el bienestar⁹.

En esa misma línea de ideas, el Tribunal Constitucional ha señalado que la Constitución ha establecido como tarea primordial del Estado garantizar la seguridad de la nación, ya que ello es sustancial para alcanzar el bienestar¹⁰.

Entonces entendemos que la defensa nacional es en esencia una política que conduce a la seguridad integral, siendo una concepción predominantemente militar, aunque con contenidos políticos económicos y sociales que involucra toda sociedad civil. Es así que para garantizar que una política se diseñe, apruebe y ejecute, debe existir un Sistema de Defensa Nacional, que es un conjunto de órganos, procedimientos, normas y políticas destinadas a lograr que todas las personas y recursos del país puedan estar disponibles para garantizar la seguridad, en las distintas fases de amenaza que puede sufrir: desde las más pacíficas hasta la guerra de largo aliento¹¹.

5.6 Rol de la Policía Nacional del Perú en el marco de la seguridad y defensa nacional

La Constitución Política le asigna a la Policía Nacional del Perú la finalidad fundamental de garantizar, mantener y restablecer el orden interno; prestar protección y ayuda a las personas y a la comunidad; garantizar el cumplimiento de las leyes y la seguridad del patrimonio público y del privado; previene, investiga y combate la delincuencia; y vigila y controla las fronteras¹².

La función más sobresaliente en estos días es el orden interno, pues implica generar paz social en la comunidad, sofocando o previniendo acciones u omisiones individuales o colectivas que buscan soslayar el bienestar social.

⁸ STC Exp. N 00005-2001-AI/TC (f.J.2).

⁹ GUTIÉRREZ, Walter. (2015) La Constitución comentada, análisis artículo por artículo. Gaceta Jurídica. Lima, Perú. Tomo II, p.112.

¹⁰ STC Exp. 00017-2003- AI/TC (F.J.29).

¹¹ GUTIÉRREZ, Walter. (2015) Op.Cit. P. 113.

¹² Artículo 166 de la CCP.

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

El Tribunal Constitucional ha tenido la oportunidad de definir el orden interno como "aquella situación de normalidad ciudadana que se acredita y mantiene dentro de un Estado, cuando se desarrollan las diversas actividades individuales y colectivas sin que se produzcan perturbaciones o conflictos"¹³. También ha añadido que "la noción de orden interno es concurrente, complementaria y subsidiaria tanto del orden público como de la defensa nacional"¹⁴.

Si bien es cierto existe el contexto normativo para resguardar el orden interno y seguridad nacional, nuestra poca cantidad de policías por habitante y geografía accidentada, no permiten garantizar en su totalidad el bienestar social y bien común de todos los ciudadanos en la extensión de nuestro territorio. "Un estudio del Ministerio del Interior de 2016 determinó que en nuestro país hay 124 mil efectivos policiales, habiendo un promedio de un policía por cada 240 habitantes. La Oficina para Drogas y el Delito de la Organización de Naciones Unidas (ONU) recomienda que cada país tenga 300 policías por cada 100 mil habitantes. En Perú hay 241 por cada 100 mil personas."¹⁵

Es en ese contexto permanente de insuficiencia de efectivos policiales a nivel nacional que aparecen los Comités de Autodefensa, que tuvieron un papel muy importante en la lucha contra el terrorismo durante la década de los ochenta y noventa, trabajando de la mano con las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú, obteniendo la pacificación de zonas totalmente tomadas por Sendero Luminoso.

Lamentablemente, en la actualidad ha habido un rebrote de este cáncer social que aqueja a la sociedad peruana, llamado terrorismo, atacando las zonas más alejadas y con poca presencia del Estado. Es aquí donde vuelve a jugar un papel muy importante los Comités de Autodefensa, pues son quienes repelen y protegen a la comunidad que representan.

5.7 La justificación de la incorporación de los Comités de Autodefensa en la Constitución

Si bien los Comités de Autodefensa se constituyen como una figura distinta a las Comunidades Campesinas y a las Rondas Campesinas, es imposible negar el enorme aporte de estas a la tranquilidad y seguridad ciudadana, en especial durante la lucha contra el terrorismo.

A pesar de existir, actualmente, muy pocas zonas, como por ejemplo la del VRAEM, en las cuales los comités siguen teniendo un papel activo en la lucha contra el terrorismo frente a los remanentes de Sendero Luminoso, estos continúan desempeñando un rol importante, cumpliendo así funciones de mantenimiento de la paz y orden en sus comunidades. Durante la exposición Décimo Primera Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso de la República, celebrada el 5 de diciembre de 2017, cinco representantes de los comités dieron luces

¹³ Exp. N° 0017-2003-AI/TC, (f.j. 4)

¹⁴ STC Exp. N° 00017-2003-AI/TC (f.j. 4)

¹⁵ Visto en: <http://rpp.pe/politica/elecciones/asi-esta-el-peru-2016-estudio-revela-que-hay-un-policia-por-cada-240-habitantes-noticia-936540>

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

respecto a las labores que ahora realizan e indicaron que el grueso de sus actividades al momento se centra en brindar seguridad a sus comunidades, entre ellos ancianos, niños y hasta sus propias familias contra delitos comunes.

Así también indicaron sentir abandono por parte de las más altas autoridades, que por el contrario de asistirlos, se encuentran desactivando a los Comités de Autodefensa.

Los Comités de Autodefensa son una parte muy importante de nuestra historia, que demuestra cómo la misma población civil buscó impedir el avance de Sendero Luminoso en su lucha armada por el poder. El reconocimiento de estos a nivel constitucional constituiría como un reconocimiento necesario en respuesta a las labores realizadas durante esta época convulsionada y a los muchos que dejaron su vida o sufrieron graves e irreparables heridas en defensa de su país.

Por ello, la Comisión de Constitución y Reglamento considera viable la incorporación de los Comités de Autodefensa en el artículo 149 de la Constitución en atención a su participación con las Comunidades Campesinas desde hace muchos años a mantener la paz y sostener la seguridad en zonas muy convulsionadas. En este contexto destaca su invaluable apyo en la lucha contra el terrorismo.

VI. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL



La presente norma modifica el artículo 149 de la Constitución con la finalidad de reconocer a los Comités de Autodefensa como instituciones de apoyo a las Comunidades Campesinas con la finalidad de mantener la paz social, siempre que se respeten los derechos fundamentales de las personas y dentro del marco de la ley.

VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

En el siguiente cuadro se evidencian los principales beneficios que se esperan obtener con la aprobación de la propuesta así como los costos que involucraría su aplicación:

Entidad	Beneficios	Costos
Comités de Autodefensa	Obtienen su incorporación en la Constitución a fin de obtener reconocimiento por su valioso apoyo para mantener la paz social	Ninguno

VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley **925/2016-CR** y **797/2016-CR**, que proponen reformar la Constitución Política del Perú con el siguiente **texto sustitutorio**:

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 149° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo único.- Modificación del artículo 149° de la Constitución Política del Perú

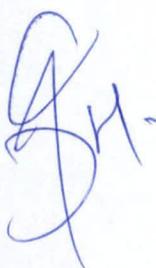
Modifícase el artículo 149° de la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:

Artículo 149.- Las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas **y los Comités de Autodefensa**, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial; **así como los requisitos para el reconocimiento y las atribuciones de las Rondas Campesinas y los Comités de Autodefensa.**"

Salvo mejor parecer

Sala de sesiones

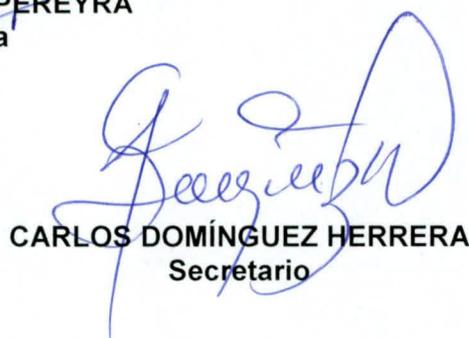
Lima, 12 de diciembre de 2017



ZACARÍAS LAPA INGA
Vicepresidente



ÚRSULA LETONA PEREYRA
Presidenta



CARLOS DOMÍNGUEZ HERRERA
Secretario

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Titular



LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Titular

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

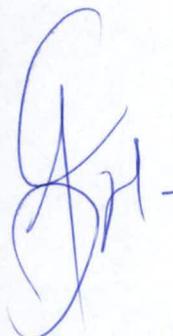


MILAGROS TAKAYAMA JIMÉNEZ
Miembro Titular

ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Miembro Titular

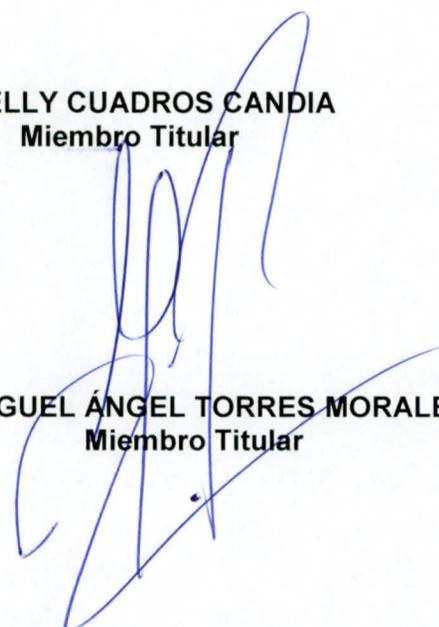
HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ
Miembro Titular

MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ
Miembro Titular

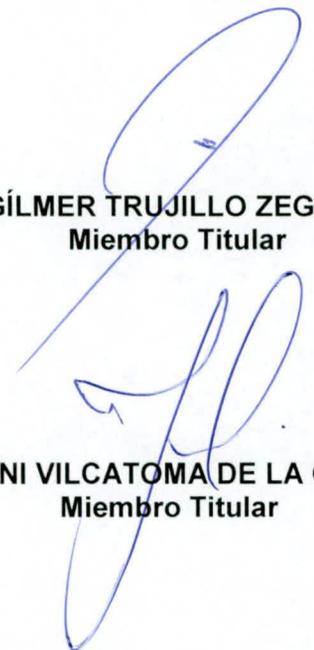


NELLY CUADROS CANDIA
Miembro Titular

YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro Titular



MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Miembro Titular



GÍLMER TRUJILLO ZEGARRA
Miembro Titular

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular

YENI VILCATOMA DE LA CRUZ
Miembro Titular



GÍLBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro Titular

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Titular



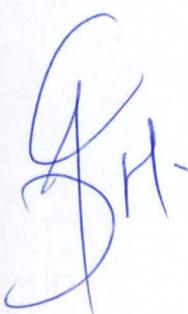
Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

MARCO ARANA ZEGARRA
Miembro Accesorio

TAMAR ARIMBORG GUERRA
Miembro Accesorio

KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesorio

MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ
Miembro Accesorio


HERNANDO ISMAEL CEBALLOS FLORES
Miembro Accesorio

GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro Accesorio

ALBERTO DE BELAÚNDE DE CÁRDENAS
Miembro Accesorio

PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Miembro Accesorio

SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN
Miembro Accesorio

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Miembro Accesorio


MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro Accesorio

LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Accesorio

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Miembro Accesorio

MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
Miembro Accesorio

MARISA GLAVE REMY
Miembro Accesorio

INDIRA HUILCA FLORES
Miembro Accesorio



LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro Accesorio

GUILLELMO MARTORELL SOBERO
Miembro Accesorio

MARÍA CRISTINA MELGAREJO PÁUCAR
Miembro Accesorio

WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesorio

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesorio

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro Accesorio

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesorio

JULIO PABLO ROSAS HUARANGA
Miembro Accesorio

"Año del buen servicio al ciudadano"

Dictamen recaído en los Proyectos de Ley 925/2016-CR y 797/2016-CR que modifican el artículo 149 de la Constitución Política del Perú sobre los Comités de Autodefensa.

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesitario

DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro Accesitario

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesitario

JUAN SHEPUT MOORE
Miembro Accesitario

EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesitario



27

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo anual de sesiones 2017-2018

DÉCIMA SEGUNDA SESION ORDINARIA

Lugar: Hemiciclo de Palacio Legislativo

Fecha: martes 12 de Diciembre de 2017

Hora: 9:00 am

MIEMBROS TITULARES



1. LETONA PEREYRA, MARÍA ÚRSULA
(Presidenta)



2. LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO
(Vicepresidente)



3. DOMÍNGUEZ HERRERA, CARLOS
(Secretario)



4. TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL
(Fuerza Popular)



5. ALCORTA SUERO, LOURDES
(Fuerza Popular)



6. BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR
(Fuerza Popular)



7. TRUJILLO ZEGARRA, GILMER
(Fuerza Popular)



8. CASTRO GRÁNDEZ, MIGUEL
(Fuerza Popular)



9. TAKAYAMA JIMÉNEZ, MILAGROS
(Fuerza Popular)



10. CUADROS CANDIA, NELLY LADY
(Fuerza Popular)



11. BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA
(Fuerza Popular)



12. ZEBALLOS SALINAS, VICENTE
(Peruanos por el Cambio)



13. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX
(Peruanos por el Cambio)



14. ACUÑA NÚÑEZ, RICHARD
(Alianza para el Progreso)



15. VELÁSQUEZ QUESQUÉN, JAVIER
(Célula Parlamentaria Aprista)



16. LESCANO ANCIETA, YONHY
(Acción Popular)



17. VILCATOMA DE LA CRUZ, YENI
(No agrupados)



COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo anual de sesiones 2017-2018

DÉCIMA SEGUNDA SESIÓN ORDINARIA

Lugar: Hemiciclo de Palacio Legislativo

Fecha: martes 12 de Diciembre de 2017

Hora: 9:00 am

MIEMBROS ACCESITARIOS



18. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA
(Fuerza Popular)



19. BETETA RUBÍN, KARINA
(Fuerza Popular)



20. GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA
(Fuerza Popular)



21. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO
(Fuerza Popular)



22. MONTEROLA ABREGU, WUILIAN
(Fuerza Popular)



23. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO
(Fuerza Popular)



24. SALGADO RUBIANES, LUZ
(Fuerza Popular)



25. FIGUEROA MINAYA, MODESTO
(Fuerza Popular)





26. GALARRETA VELARDE, LUIS
(Fuerza Popular)



27. MELGAREJO PÁUCAR, MARÍA
(Fuerza Popular)



28. SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO
(Fuerza Popular)



29. SALAVERRY VILLA, DANIEL
(Fuerza Popular)



30. VERGARA PINTO, EDWIN
(Fuerza Popular)



31. ARIMBORGO GUERRA, TAMAR
(Fuerza Popular)



32. MARTORELL SOBERO, GUILLERMO
(Fuerza Popular)





33. DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, ALBERTO
(Peruanos por el Cambio)



34. COSTA SANTOLALLA, GINO
(Peruanos por el Cambio)



35. SHEPUT MOORE, JUAN
(Peruanos por el Cambio)



36. CEVALLOS FLORES, HERNANDO
(Frente Amplio por Justicia,
Vida y Libertad)



37. ARANA ZEGARRA, MARCO
(Frente Amplio por Justicia,
Vida y Libertad)



38. ROSAS HUARANGA, JULIO
(Alianza para el Progreso)



39. ESPINOZA CRUZ, MARISOL
(Alianza para el Progreso)



40. MULDER BEDOYA, MAURICIO
(Célula Parlamentaria Aprista)

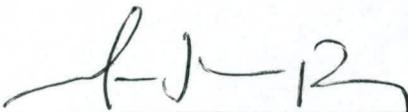


41. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS
(Acción Popular)



42. GLAVE REMY, MARISA
(No agrupados)

NP





43. DONAYRE PASQUEL, PATRICIA
(No agrupados)



44. CANZIO ÁLVAREZ, MARIO
(No agrupados)



45. HUILCA FLORES, INDIRA
(No agrupados)



46. QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO
~~(No agrupados)~~

NUOVO IEM

[Signature]



47. ARAMAYO GAONA, ALEJANDRA
(Fuerza Popular)
