ILUSTRE COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

"Año de la esperanza y fortalecimiento de la democracia"

Miraflores, 31 de julio de 2026

CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00131-2026-2031-CD
RU 976-CR
04 SEPTIEMBRE 2026 11:24 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

OFICIO N.º 171-2026-DECANATO/ICAL

Señor doctor
MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Presidente del Congreso Bicameral de la República del Perú
Presente. -

Asunto: Remito proyecto de iniciativa legislativa que propone la derogación de la Ley N.° 32301, Ley que modifica la Ley N.° 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional APCI.

De mi consideración:

Tengo el agrado de dirigirme a usted para expresarle mi cordial saludo y, al mismo tiempo, comunicar a su despacho que la Junta Directiva del Ilustre Colegio de Abogados de Lima ha decidido en la sesión de la presente fecha, aprobar el proyecto de iniciativa legislativa que propone la derogación de la Ley N.° 32301, Ley que modifica la Ley N.° 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional APCI; ello en mérito a las facultades que nos concede el artículo 107 de la Constitución Política del Estado Peruano.

La referida propuesta legislativa busca reestablecer un marco normativo compatible con los principios de legalidad, seguridad jurídica, razonabilidad y proporcionalidad, así como con los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú y en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano.

Para ello, agradeceré a usted disponer el trámite parlamentario correspondiente.

Atentamente,

Colegio de Abogados de Lima

DELIA M. ESPINOZA VALENZUELA
Decana

COLEGIO DE ABOGADOS DE LIMA

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY n.º 32301, LEY QUE MODIFICA LA LEY n.º 27692, LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL – APCI

La que suscribe, Magister **DELIA MILAGROS ESPINOZA VALENZUELA,** Decana del Ilustre Colegio de Abogados de Lima, en ejercicio del derecho de iniciativa legislativa que confiere a los colegios profesionales el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, presenta el siguiente proyecto de ley:

PROYECTO DE LEY QUE DEROGA LA LEY n.º 32301, LEY QUE MODIFICA LA LEY n.º 27692, LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL – APCI

FÓRMULA LEGISLATIVA

Artículo 1. Objeto de la Ley
La presente ley tiene por objeto derogar la Ley n.º 32301, Ley que modifica la Ley n.º 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, con la finalidad de fortalecer el trabajo de dicha institución y contribuir con la transparencia y la supervisión de los recursos recibidos por las entidades que gestionan la cooperación técnica internacional no reembolsable, y dicta otras disposiciones.
La derogación se funda en la incompatibilidad de diversas disposiciones de la Ley n.º 32301 con los principios y derechos reconocidos por la Constitución Política del Perú y por los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano.

Artículo 2. Derogación de la Ley n.º 32301
Derógase la Ley n.º 32301, Ley que modifica la Ley n.º 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, y dicta otras disposiciones.

Artículo 3. Restitución de la vigencia de la Ley N.º 27692
Derogada la Ley n.º 32301, se restituye la vigencia de las disposiciones de la Ley n.º 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI.

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA.

1.1. Base normativa y jurisprudencial.

- Constitución Política del Perú.
- Ley n.º 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI.
- Decreto Legislativo n.º 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional.
- Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.
- Ley n.° 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Jurisprudencia del Tribunal Constitucional: Expediente n.° 04241-2004-AA/TC y Expediente n.º 00009-2007-PI/TC.
- Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente la referida a la protección de la libertad de asociación, la libertad de expresión y el deber de control de convencionalidad: Caso Yarce y otras vs. Colombia, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica, Caso Kimel vs. Argentina, Caso Lagos del Campo vs. Perú, Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile y Caso Ramos Durand y otros vs. Perú.
- Opiniones y pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) [1]y de los Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas sobre la protección del espacio cívico y las organizaciones de la sociedad civil.[2]

1.2. Identificación del problema.

[1] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), Perú: CIDH manifiesta su grave preocupación por los artículos de la ley que modifica la agencia de cooperación internacional, Comunicado de Prensa N.º 98/25, 20 de febrero de 2025, Organización de los Estados Americanos, https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/098.asp

[2] Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación; Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión; Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; y Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Comunicación OL PER 4/2024 (Perú), 19 de junio de 2024.

1. El 15 de abril de 2025 se publicó en el Diario Oficial *El Peruano*, la Ley n.° 32301, “Ley que Modifica la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, con la finalidad de fortalecer el trabajo de dicha institución y contribuir con la transparencia y la supervisión de los recursos recibidos por las entidades que gestionan la cooperación técnica internacional no reembolsable, y dicta otras disposiciones” (en adelante, la Ley n.° 32301).

2. Dicha norma modificó sustancialmente el régimen jurídico aplicable a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, al ampliar sus facultades de supervisión, fiscalización y control sobre las organizaciones que gestionan cooperación técnica internacional no reembolsable, así como al incorporar nuevas obligaciones, restricciones y un régimen sancionador más severo.

3. Si bien la finalidad declarada de la Ley consiste en fortalecer la transparencia y la adecuada utilización de los recursos provenientes de la cooperación internacional, diversas de sus disposiciones han generado cuestionamientos sobre su compatibilidad con la Constitución Política y con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano.

4. En particular, la Ley n.º 32301 incorpora conceptos jurídicos indeterminados, amplía las potestades discrecionales de la administración, establece restricciones al funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil y prevé mecanismos de supervisión y sanción que podrían afectar derechos fundamentales como la libertad de asociación, la libertad de expresión, el derecho a la intimidad, la participación ciudadana y la autonomía de dichas organizaciones.

5. Esta situación genera incertidumbre jurídica y un riesgo de aplicación arbitraria de las facultades conferidas a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI.

6. Asimismo, la aprobación de la Ley n.º 32301 motivó observaciones y preocupaciones por parte de organismos internacionales de protección de los derechos humanos. La Oficina del Alto Comisionado

de las Naciones Unidas[3] para los Derechos Humanos advirtió que la norma contiene elementos que podrían restringir indebidamente la libertad de asociación, imponer requisitos administrativos desproporcionados y limitar el acceso a la justicia, especialmente para personas en situación de vulnerabilidad y pobreza.

7. En el mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[4] manifestó su grave preocupación por los artículos de la Ley que establecen exigencias de autorización previa, restricciones al financiamiento y sanciones severas, y exhortó al Estado peruano a derogar aquellas disposiciones contrarias a los estándares interamericanos sobre libertad de expresión, libertad de asociación y acceso a la justicia[5].

8. En consecuencia, la permanencia de un marco normativo que presenta serios cuestionamientos de constitucionalidad y convencionalidad, al atribuir facultades administrativas potencialmente desproporcionadas e incompatibles con los estándares nacionales e internacionales de protección de los derechos fundamentales, justifica su derogación.

9. Por ello, resulta necesaria la derogación de la Ley n.° 32301, a fin de restablecer el régimen jurídico previsto en la Ley n.° 27692 y garantizar un marco regulatorio compatible con el Estado Constitucional y Democrático de Derecho.

1.3. Análisis del estado actual: necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley.

[3] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Perú: El impacto de la ley de cooperación internacional en las ONG, comunicado de prensa, 16 de abril de 2025. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/press-releases/2025/04/peru-impact-international-cooperation-law-ngos

[4] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Perú: CIDH manifiesta su grave preocupación por los artículos de la ley que modifica la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, Comunicado de Prensa No. 98/25, 12 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/098.asp

[5] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Perú: CIDH manifiesta su grave preocupación por los artículos de la ley que modifica la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, Comunicado de Prensa No. 98/25, 12 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/098.asp

10. La presente iniciativa legislativa responde a la necesidad de restablecer un marco normativo compatible con la Constitución Política del Perú y con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano. La entrada en vigencia de la Ley n.º 32301 introdujo modificaciones sustanciales al régimen jurídico de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, ampliando sus facultades de supervisión, fiscalización y sanción sobre las organizaciones que gestionan cooperación técnica internacional no reembolsable. Si bien el fortalecimiento de la transparencia constituye una finalidad legítima, diversas disposiciones de dicha ley generan serios cuestionamientos de constitucionalidad al incidir sobre derechos fundamentales como la libertad de asociación, la libertad de expresión, el derecho a la intimidad y la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.

11. La necesidad de la presente propuesta se sustenta, además, en los pronunciamientos emitidos por organismos internacionales de protección de los derechos humanos, procedimientos especiales de las Naciones Unidas, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y diversos Estados, los cuales expresaron preocupación respecto de la compatibilidad de la Ley con los estándares internacionales sobre libertad de asociación y protección del espacio cívico. Asimismo, la permanencia de dicha norma podría incrementar el riesgo de responsabilidad internacional del Estado peruano por el eventual incumplimiento de sus obligaciones convencionales.

12. La iniciativa resulta jurídicamente viable porque el Congreso de la República, en ejercicio de su potestad legislativa, tiene competencia para modificar o derogar normas con rango de ley cuando ello resulte necesario para garantizar la supremacía de la Constitución y la coherencia del ordenamiento jurídico. La derogación propuesta no afecta la existencia ni las funciones esenciales de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, sino que restablece el régimen previsto en la Ley n.º 27692, vigente con anterioridad a la aprobación de la Ley n.º 32301.

13. Finalmente, la propuesta es oportuna, toda vez que permite corregir de manera inmediata los efectos derivados de una regulación cuya aplicación ha generado cuestionamientos constitucionales e internacionales, fortaleciendo la seguridad jurídica, preservando el espacio cívico y reafirmando el compromiso del Estado peruano con el Estado de Derecho, la protección de los derechos humanos y el

cumplimiento de sus obligaciones internacionales. Asimismo, contribuye a mantener la confianza de los organismos de cooperación internacional y de los socios estratégicos del Perú, favoreciendo la continuidad de los programas y proyectos de desarrollo financiados mediante cooperación técnica internacional no reembolsable.

1.4. La cooperación internacional como mecanismo para garantizar los derechos fundamentales.

14. La cooperación internacional constituye uno de los principales instrumentos de solidaridad entre los Estados, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil para promover el desarrollo sostenible, fortalecer las instituciones democráticas y garantizar la protección efectiva de los derechos humanos. Su importancia ha sido reconocida por diversos instrumentos del Derecho Internacional, los cuales destacan que la cooperación entre los Estados representa un deber indispensable para alcanzar los propósitos y principios de la comunidad internacional, especialmente aquellos vinculados con el desarrollo humano, la erradicación de la pobreza, la igualdad, el fortalecimiento institucional y la tutela de los derechos fundamentales.

15. En el ordenamiento jurídico peruano, si bien la Constitución Política no regula expresamente la cooperación internacional no reembolsable, diversos principios constitucionales permiten afirmar que constituye un mecanismo legítimo para la realización de los fines esenciales del Estado. El artículo 44 de la Constitución establece que constituye deber primordial del Estado garantizar la plena vigencia de los derechos humanos, promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, así como proteger a la población frente a las amenazas contra su seguridad. Asimismo, el artículo 55 dispone que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional, mientras que la Cuarta Disposición Final y Transitoria establece que las normas relativas a los derechos fundamentales deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados internacionales ratificados por el Perú.

16. Desde esta perspectiva, la cooperación internacional constituye un mecanismo que permite al Estado cumplir de manera más eficaz sus obligaciones constitucionales e internacionales en materia de

protección de derechos humanos. La atención de personas en condición de vulnerabilidad, la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, la protección de periodistas, la asistencia humanitaria y el fortalecimiento institucional son ejecutados mediante recursos provenientes de la cooperación internacional, complementando la acción estatal y contribuyendo al cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Perú.

17. En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel esencial dentro del Estado Constitucional y Democrático de Derecho. Las organizaciones no gubernamentales, asociaciones civiles, fundaciones y demás entidades sin fines de lucro constituyen expresiones legítimas del derecho fundamental de asociación reconocido por el artículo 2, inciso 13, de la Constitución Política del Perú. Mediante sus actividades desarrollan investigaciones, brindan asistencia legal, ejecutan proyectos sociales, promueven la transparencia pública, fortalecen capacidades institucionales, defienden a poblaciones en situación de vulnerabilidad y colaboran con entidades públicas y organismos internacionales en la implementación de programas de desarrollo. En consecuencia, el funcionamiento de estas organizaciones constituye una manifestación concreta del pluralismo político y de la participación ciudadana que caracterizan a una sociedad democrática.

18. La Corte Interamericana de Derechos Humanos, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y diversos procedimientos especiales de las Naciones Unidas han señalado que los Estados tienen la obligación de garantizar que las organizaciones de la sociedad civil puedan acceder libremente a recursos, incluidos aquellos provenientes de la cooperación internacional, pues el acceso al financiamiento constituye una condición indispensable para el ejercicio efectivo de la libertad de asociación y para el cumplimiento de sus fines institucionales. En consecuencia, toda regulación estatal sobre la cooperación internacional debe respetar los principios de legalidad, necesidad, razonabilidad y proporcionalidad. Si bien el Estado posee facultades para supervisar la utilización de los recursos provenientes del exterior con el propósito de garantizar la transparencia y prevenir su uso indebido, tales competencias no pueden convertirse en mecanismos que dificulten injustificadamente el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil ni restringir el acceso a recursos indispensables para el desarrollo de actividades

protegidas por la Constitución y por los tratados internacionales sobre derechos humanos.

II. DERECHOS FUNDAMENTALES INVOLUCRADOS

2.1. El derecho de asociación como pilar del Estado constitucional y democrático.

19. El derecho de asociación constituye uno de los pilares esenciales del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, en la medida en que permite a las personas organizarse libremente para la consecución de fines comunes de carácter social, cultural, científico, ambiental, humanitario, religioso, político o de cualquier otra naturaleza lícita. La Constitución Política del Perú reconoce este derecho en el artículo 2, inciso 13[6], al establecer que toda persona tiene derecho a asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley, disponiendo además que dichas organizaciones no pueden ser disueltas mediante resolución administrativa. Esta garantía busca impedir injerencias arbitrarias del Estado en el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil y preservar su autonomía frente al poder público.

20. El Tribunal Constitucional, en la sentencia Expediente n.º 4241-2004-AA/TC[7], ha señalado que el contenido constitucionalmente protegido del derecho de asociación comprende: i) el derecho de asociarse, entendido como la libertad para constituir asociaciones y pertenecer libremente a las ya existentes, desarrollando las actividades necesarias para alcanzar sus fines; ii) el derecho de no asociarse; y iii) la facultad de autoorganización, entendida como la posibilidad de que la asociación se dote de su propia organización. Asimismo, ha precisado que este derecho se sustenta en los principios de autonomía de la voluntad, autoorganización y fin altruista, destacando su importancia para el pluralismo político y la participación ciudadana que caracterizan a una sociedad democrática.

---

[6] Constitución Política del Perú.

[7] Tribunal Constitucional del Perú, Sentencia recaída en el Expediente N.º 04241-2004-AA/TC, *Saturnino Ubaqui Pozo*, sentencia de 10 de marzo de 2005. Disponible en: Tribunal Constitucional

21. La protección del derecho de asociación también se encuentra reconocida en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. El artículo 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales o de cualquier otra índole lícita, mientras que el artículo 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos reconoce el derecho de toda persona a asociarse libremente con otras, admitiendo únicamente aquellas restricciones previstas por ley que resulten necesarias, en una sociedad democrática, para proteger la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas, o los derechos y libertades de los demás. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la libertad de asociación no se limita al acto formal de constituir una organización, sino que comprende el derecho de las personas a crear y participar en entidades destinadas a alcanzar fines legítimos, sin interferencias indebidas de las autoridades públicas que limiten o entorpezcan su funcionamiento, y ha destacado su doble dimensión individual y colectiva.

22. En el caso peruano, un número significativo de organizaciones de la sociedad civil desarrolla actividades relacionadas con la defensa de los derechos humanos, la protección del ambiente, la asistencia jurídica gratuita, la lucha contra la corrupción, la protección de periodistas, la igualdad de género, la promoción de los derechos de la niñez, la atención de personas con discapacidad y la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, entre otros. Muchas de estas actividades son financiadas mediante recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable, los cuales complementan la acción del Estado y permiten ejecutar programas de interés público que contribuyen al cumplimiento de los fines previstos en el artículo 44 de la Constitución. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos y diversos Relatores Especiales de las Naciones Unidas han señalado que el acceso al financiamiento, incluida la cooperación internacional, constituye un componente indispensable para el ejercicio efectivo de la libertad de asociación, de modo que las restricciones injustificadas al financiamiento pueden traducirse, en los hechos, en una limitación indirecta de este derecho fundamental.

23. En consecuencia, en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho, toda regulación que incida sobre el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil o sobre su acceso a recursos debe

superar un estricto examen de constitucionalidad y convencionalidad, garantizando que las medidas adoptadas sean idóneas, necesarias y proporcionales al fin perseguido. Cuando tales exigencias no se cumplen y se imponen restricciones desproporcionadas al ejercicio de la libertad de asociación, corresponde al legislador restablecer la plena vigencia de este derecho mediante la revisión o derogación de aquellas disposiciones incompatibles con la Constitución Política del Perú y con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano.

2.2. La libertad de expresión y la defensa de los derechos humanos.

24. La libertad de expresión constituye uno de los pilares fundamentales del Estado Constitucional y Democrático de Derecho, al garantizar el libre intercambio de ideas, la formación de la opinión pública y el control ciudadano sobre el ejercicio del poder. En una sociedad democrática, este derecho no solo protege la posibilidad de expresar opiniones, sino también la de investigar, recibir y difundir información de interés público, denunciar violaciones de derechos humanos, participar en el debate democrático y exigir la rendición de cuentas de las autoridades. La Constitución Política del Perú reconoce este derecho en el artículo 2, inciso 4, al establecer que toda persona tiene derecho a las libertades de información, opinión, expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral o escrita o la imagen, por cualquier medio de comunicación social, sin previa autorización, censura o impedimento alguno. Esta protección se encuentra además sustentada en el artículo 13 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, instrumentos que reconocen la libertad de expresión como condición indispensable para el funcionamiento de una sociedad democrática.

25. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido de manera reiterada que la libertad de expresión posee una dimensión individual y una dimensión social. La primera garantiza el derecho de toda persona a expresar libremente sus ideas; la segunda protege el derecho de la colectividad a recibir información y participar en un debate público abierto, plural e informado. En casos como *La Última*

Tentación de Cristo vs. Chile[8], *Herrera Ulloa vs. Costa Rica*[9], *Kimel vs. Argentina*[10] y *Lagos del Campo vs. Perú*[11], la Corte ha señalado que la libertad de expresión constituye uno de los fundamentos esenciales de la democracia representativa y que cualquier restricción debe interpretarse de manera estricta y excepcional.

26. En este contexto, las organizaciones de la sociedad civil dedicadas a la defensa de los derechos humanos desempeñan una función esencial para el fortalecimiento del Estado de Derecho. A través del litigio estratégico, la investigación, la elaboración de informes, la educación en derechos humanos, la asistencia jurídica gratuita, el monitoreo de políticas públicas y la representación de poblaciones en situación de vulnerabilidad, entre otros, estas organizaciones contribuyen al cumplimiento de las obligaciones nacionales e internacionales del Estado en materia de derechos humanos. Su trabajo constituye una manifestación legítima de la participación ciudadana y del pluralismo democrático protegido por la Constitución.

27. La Declaración de las Naciones Unidas sobre el Derecho y el Deber de los Individuos, los Grupos y las Instituciones de Promover y Proteger los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales Universalmente Reconocidos, adoptada por la Asamblea General en 1998, reconoce expresamente el derecho de las personas y organizaciones defensoras de derechos humanos a solicitar, recibir y utilizar recursos destinados al desarrollo de sus actividades, incluidos aquellos provenientes de la cooperación internacional. Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos han sostenido que los Estados no deben establecer restricciones injustificadas al acceso a fuentes de financiamiento, pues ello compromete seriamente el ejercicio de la libertad de asociación y de expresión.

---

[8] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso “La Última Tentación de Cristo” (Olmedo Bustos y otros) vs. Chile. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de febrero de 2001. Serie C No. 73.

[9] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Herrera Ulloa vs. Costa Rica. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de julio de 2004. Serie C No. 107

[10] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Kimel vs. Argentina. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 2 de mayo de 2008. Serie C No. 177

[11] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Lagos del Campo vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 31 de agosto de 2017. Serie C No. 340.

28. En ese sentido, la doctrina y la jurisprudencia internacional han desarrollado el concepto de efecto inhibidor *(chilling effect*[12]*),* entendido como la situación en la que una norma o actuación estatal, aun cuando no prohíba expresamente el ejercicio de un derecho fundamental, genera un ambiente de incertidumbre, temor o autocensura que desincentiva a las personas u organizaciones a ejercer plenamente sus derechos por el riesgo de investigaciones, sanciones o represalias. Este efecto resulta especialmente grave cuando afecta a periodistas, defensores de derechos humanos y organizaciones de la sociedad civil, pues limita indirectamente el debate público y reduce los espacios de participación democrática.

29. La Ley n.º 32301 amplía las facultades de supervisión, fiscalización y sanción de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional -APCI respecto de las organizaciones que administran cooperación internacional no reembolsable. Si bien el fortalecimiento de la transparencia constituye una finalidad constitucionalmente legítima, las disposiciones por la norma pueden producir un efecto inhibidor sobre las organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, la protección del medio ambiente, la lucha contra la corrupción, la defensa de los pueblos indígenas y la promoción de derechos fundamentales. La posibilidad de afrontar procedimientos administrativos, sanciones o restricciones relacionadas con el financiamiento internacional puede llevar a dichas organizaciones a limitar sus actividades de incidencia, denuncia o litigio estratégico, afectando el libre ejercicio de derechos protegidos por la Constitución y por los tratados internacionales. En consecuencia, toda regulación sobre cooperación internacional y supervisión de organizaciones debe ser diseñada de manera que no se traduzca en restricciones que generen un efecto inhibidor incompatible con los estándares constitucionales e interamericanos de protección de la libertad de expresión y de la labor de defensa de los derechos humanos.

2.3. Experiencias comparadas de regulación de la cooperación internacional.

a. Chile.

[12] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), Pushed into the Shadows: Restrictions on Civic Space through Illicit Financial Measures, disponible en: https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-freedom-of-assembly-and-association/pushed-shadows

30. En Chile, la cooperación internacional es administrada por la Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID)[13], cuya función principal consiste en coordinar programas de cooperación internacional y fortalecer las relaciones de colaboración con organismos nacionales e internacionales.

31. El ordenamiento jurídico chileno no contempla un régimen especial de control que limite el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a la cooperación internacional. Las organizaciones sin fines de lucro se encuentran sujetas a las normas generales sobre transparencia, responsabilidad administrativa, tributaria y financiera, sin que ello implique restricciones específicas respecto del origen internacional de los recursos que reciben.

b. México.

32. En México, la cooperación internacional se encuentra regulada por la Ley de Cooperación Internacional para el Desarrollo, siendo la Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID)[14] la entidad encargada de coordinar la política nacional en esta materia.

33. El modelo mexicano privilegia la coordinación institucional, la cooperación técnica y la transparencia en la ejecución de proyectos, sin establecer mecanismos de supervisión que condicionen el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil ni restricciones generales respecto del financiamiento proveniente de la cooperación internacional. La regulación se orienta principalmente a fortalecer la eficacia de los programas de desarrollo y el cumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado mexicano.

c. España.

[13] Agencia Chilena de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AGCID), Quiénes somos, Gobierno de Chile. Disponible en: https://www.agcid.gob.cl/

[14] Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AMEXCID), Agencia Mexicana de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Gobierno de México. Disponible en: https://www.gob.mx/amexcid

34. En España, la cooperación internacional para el desarrollo se rige por la Ley 1/2023, de Cooperación para el Desarrollo Sostenible y la Solidaridad Global[15], la cual reconoce expresamente a las organizaciones no gubernamentales de desarrollo como actores fundamentales de la política pública de cooperación.

35. El modelo español promueve la colaboración permanente entre el Estado y la sociedad civil, reconociendo que las organizaciones no gubernamentales desempeñan un papel esencial en la protección de los derechos humanos, la asistencia humanitaria, la igualdad de género, el desarrollo sostenible y el fortalecimiento democrático. Si bien existen mecanismos de fiscalización del uso de recursos públicos, estos no implican restricciones desproporcionadas al acceso al financiamiento internacional ni afectan la autonomía institucional de las organizaciones.

d. El sistema europeo.

36. En el ámbito europeo, tanto la Unión Europea como el Consejo de Europa han reconocido que las organizaciones de la sociedad civil constituyen un elemento indispensable para la consolidación de la democracia, el Estado de Derecho y la protección de los derechos fundamentales. Diversas resoluciones del Parlamento Europeo, así como las recomendaciones de la Comisión de Venecia y del Consejo de Europa, han sostenido que los Estados pueden establecer mecanismos razonables de transparencia respecto del financiamiento extranjero, pero tales medidas no deben convertirse en instrumentos que dificulten el funcionamiento de las organizaciones ni generar un efecto inhibidor sobre su labor.

37. Asimismo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha señalado que las restricciones impuestas a organizaciones que reciben financiamiento internacional deben responder a una necesidad social imperiosa y ser estrictamente proporcionales[16], evitando medidas que

[15] Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación de España, Cooperación para el desarrollo sostenible, Gobierno de España. Disponible en: https://www.exteriores.gob.es/es/PoliticaExterior/Paginas/CooperacionDesarrollo.aspx

[16] Tribunal Europeo de Derechos Humanos, Caso Ecodefence y otros vs. Rusia, Sentencia de 14 de junio de 2022, Aplicaciones Nos. 9988/13. El Tribunal concluyó que la aplicación de la legislación sobre "agentes extranjeros" a organizaciones no gubernamentales vulneró la libertad de asociación reconocida en el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos,

limiten injustificadamente la libertad de asociación o el funcionamiento de la sociedad civil en una democracia.

III. CONTROL DE CONVENCIONALIDAD Y OBLIGACIONES INTERNACIONALES.

3.1. Control de convencionalidad en el ámbito legislativo.

38. El control de convencionalidad constituye una herramienta esencial para garantizar que el ordenamiento jurídico interno sea compatible con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos asumidas por el Estado peruano. Al ratificar la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Perú se comprometió a respetar y garantizar los derechos y libertades reconocidos en dicho tratado ya adoptar las medidas legislativas u otras necesarias para hacerlos efectivos, lo que incluye la obligación de abstenerse de aprobar normas que los restrinjan de manera incompatible con la Convención. Esta exigencia se ve reforzada por el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, que dispone que los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional, y por la Cuarta Disposición Final y Transitoria, que establece que las normas relativas a los derechos fundamentales deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y con los tratados internacionales ratificados por el Perú.

39. A partir del caso *Almonacid Arellano y otros vs. Chile* (2006)[17], la Corte Interamericana de Derechos Humanos desarrolló de manera sistemática la doctrina del control de convencionalidad, señalando que todas las autoridades públicas, en el ámbito de sus competencias, tienen el deber de verificar que las normas internas y su aplicación

interpretada a la luz del artículo 10, al imponer obligaciones y restricciones desproporcionadas basadas en conceptos imprecisos como "actividad política" y "financiación extranjera". Disponible en: https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-217751

[17] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Almonacid Arellano y otros vs. Chile. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 26 de septiembre de 2006, Serie C No. 154, párr. 123 ("El cumplimiento por parte de agentes o funcionarios del Estado de una ley violatoria de la Convención produce responsabilidad internacional del Estado, y es un principio básico del derecho de la responsabilidad internacional del Estado, recogido en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en el sentido de que todo Estado es internacionalmente responsable por actos u omisiones de cualesquiera de sus poderes u órganos en violación de los derechos internacionalmente consagrados"). Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_154_esp.pdf

sean compatibles con la Convención Americana y con la interpretación que de ella realiza la propia Corte. Este deber no se limita a los jueces, sino que alcanza a todos los poderes del Estado, incluido el Poder Legislativo, que debe evaluar, durante el procedimiento de elaboración de las leyes, la compatibilidad de las iniciativas legislativas con los estándares interamericanos en materia de derechos humanos.

40. En el ámbito legislativo, el control de convencionalidad exige que el Congreso de la República analice si las restricciones que se pretenden introducir al ejercicio de derechos fundamentales responden a una finalidad legítima, se encuentran previstas por ley y resultan necesarias y proporcionales en una sociedad democrática. Ello considerar implica, de manera expresa, la jurisprudencia de la Corte Interamericana y los pronunciamientos de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de los procedimientos especiales de las Naciones Unidas respecto de derechos como la libertad de asociación, la libertad de expresión, la participación ciudadana, la protección de las personas defensoras de derechos humanos y los derechos de los pueblos indígenas, incluyendo la obligación de consulta previa, libre e informada cuando una medida legislativa pueda afectar directamente a estos últimos.

41. En el caso de la Ley n.º 32301, diversas de sus disposiciones inciden sobre derechos protegidos por la Convención Americana, tales como la libertad de asociación (artículo 16), la libertad de pensamiento y expresión (artículo 13), las garantías judiciales (artículo 8), la protección judicial (artículo 25) y el deber general de respetar y garantizar los derechos humanos (artículos 1.1 y 2). Asimismo, sus efectos alcanzan a organizaciones de la sociedad civil que desarrollan actividades de promoción y defensa de los derechos humanos, acceso a la justicia, protección ambiental y defensa de los derechos de los pueblos indígenas, ámbitos respecto de los cuales existen estándares específicos de protecciones desarrollados por el Sistema Interamericano. Por tanto, el Congreso debía ejercer un control de convencionalidad riguroso durante el trámite legislativo, verificando que las facultades de supervisión, las obligaciones de información, el régimen sancionador y las restricciones al acceso a la cooperación internacional fueran compatibles con dichos estándares.

42. Sin embargo, del análisis del contenido y de los efectos de la Ley n.º 32301 se advierte que varias de sus disposiciones no superan la prueba de convencionalidad, al introducir restricciones

desproporcionadas y poco previsibles al ejercicio de la libertad de asociación y de expresión, afectarán la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y generarán un riesgo de responsabilidad internacional del Estado por incumplimiento de sus obligaciones convencionales. En este contexto, la presente iniciativa legislativa se presenta como una medida destinada a restablecer la armonía del ordenamiento jurídico nacional con la Constitución Política del Perú, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la jurisprudencia de la Corte Interamericana, reafirmando el compromiso del Estado peruano con el respeto, la garantía y la protección efectiva de los derechos humanos

3.2. La Consulta Previa de los Pueblos Indígenas u Originarios.

43. El derecho a la consulta previa constituye una de las principales garantías para la protección de los derechos colectivos de los pueblos indígenas u originarios y representa una manifestación concreta de su derecho a participar en las decisiones estatales que puedan afectar directamente su existencia, identidad cultural, territorio, instituciones, formas de vida y demás derechos colectivos. Este derecho no constituye una mera formalidad procedimental, sino una obligación constitucional e internacional que vincula a todos los poderes del Estado, incluido el Poder Legislativo.

44. El Perú ratificó el Convenio n.º 169[18] de la Organización Internacional del Trabajo - OIT mediante Resolución Legislativa n.º 26253, encontrándose vigente desde el 2 de febrero de 1995. De conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, dicho tratado forma parte del derecho nacional y resulta de obligatorio cumplimiento para todas las autoridades públicas. Asimismo, la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución dispone que las normas relativas a los derechos y libertades reconocidos por la Constitución deben interpretarse de conformidad con los tratados sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano.

[18] Organización Internacional del Trabajo (OIT). Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo en su 76.ª reunión, Ginebra, 27 de junio de 1989.

45. El artículo 6 del Convenio N.º 169 establece que los gobiernos deberán consultar a los pueblos indígenas, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente. Asimismo, dichas consultas deberán realizarse de buena fe, mediante procedimientos culturalmente adecuados y con la finalidad de llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas.

46. En desarrollo de esta obligación internacional, el Estado peruano aprobó la Ley n.º 29785, Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios, cuyo objeto es garantizar el ejercicio del derecho reconocido por el Convenio n.º 169 de la OIT. El artículo 2 de dicha ley reconoce expresamente que la consulta constituye un derecho colectivo de los pueblos indígenas respecto de las medidas legislativas o administrativas que los afecten directamente, mientras que su artículo 3 establece que la finalidad de la consulta es alcanzar un acuerdo o consentimiento entre el Estado y los pueblos indígenas respecto de dichas medidas.

47. El Tribunal Constitucional[19] ha reconocido que el derecho a la consulta previa posee rango constitucional, al derivar directamente del Convenio n.º 169 de la Organización Internacional del Trabajo- OIT, el cual forma parte del ordenamiento jurídico interno y detenta jerarquía constitucional por tratarse de un tratado internacional de derechos humanos. En ese sentido, ha precisado que las disposiciones del Convenio complementan normativa e interpretativamente las normas constitucionales relativas a los pueblos indígenas y resultan de aplicación obligatoria para todas las entidades estatales. Asimismo, ha señalado que la consulta previa constituye un mecanismo de participación destinado a garantizar que los pueblos indígenas puedan intervenir de manera efectiva en las decisiones estatales susceptibles de afectar directamente sus derechos colectivos.

48. En el ámbito interamericano, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha consolidado una amplia línea jurisprudencial sobre el derecho a la consulta previa. En el caso de Pueblo Indígena Kichwa

[19] Tribunal Constitucional del Perú, El TC señala que el Convenio 169 de la OIT no sólo forma parte de nuestro ordenamiento jurídico interno, sino que además detenta rango constitucional por tratarse de un tratado internacional de derechos humanos, nota de prensa, 9 de agosto de 2011. Disponible en: https://www.tc.gob.pe/institucional/notas-de-prensa/not-55106929f1efad4dd3596c6860067503/

de Sarayaku vs. Ecuador[20], el Tribunal ha establecido que los Estados tienen el deber de consultar de manera previa, libre, informada y de buena fe toda medida susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas, resaltando que la consulta constituye una garantía indispensable para la protección de sus derechos territoriales, culturales, económicos y sociales.

49. En el caso de la Ley, si bien su contenido se presenta como una reforma al régimen jurídico de la cooperación internacional administrada por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, sus efectos trascienden el ámbito estrictamente administrativo y alcanzan de manera directa a los pueblos indígenas y a las organizaciones que desarrollan actividades de promoción y protección de sus derechos.

50. En el Perú, una parte significativa de los programas financiados mediante cooperación internacional de manera tanto directa como indirecta está destinada a fortalecer los derechos de los pueblos indígenas u originarios. Diversas organizaciones nacionales e internacionales ejecutan proyectos relacionados con la titulación de territorios comunales, la protección de pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial, la conservación de bosques amazónicos, la protección de defensores ambientales, la educación intercultural bilingüe, la salud intercultural, el fortalecimiento de organizaciones indígenas, el acceso a la justicia, la defensa jurídica frente a actividades extractivas y la implementación de mecanismos de adaptación al cambio climático.

51. Las modificaciones introducidas por la Ley inciden directamente sobre el funcionamiento de las organizaciones que ejecutan dichos proyectos, al establecer nuevas obligaciones administrativas, ampliar las facultades de supervisión y fiscalización de la APCI e incorporar un régimen sancionador más amplio. Estas medidas pueden afectar la continuidad, financiamiento y ejecución de programas dirigidos específicamente a pueblos indígenas, reduciendo las posibilidades de

[20] Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso del Pueblo Indígena Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 27 de junio de 2012, Serie C No. 245., párr. [este Tribunal ha observado que se debe consultar, de conformidad con las propias tradiciones del pueblo indígena, en las primeras etapas del plan de desarrollo o inversión y no únicamente cuando surja la necesidad de obtener la aprobación de la comunidad, si éste fuera el caso, pues el aviso temprano permite un tiempo adecuado para la discusión interna dentro de las comunidades y para brindar una adecuada respuesta al Estado]. Disponible en: https://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_245_esp.pdf

acceso a mecanismos de cooperación internacional que históricamente han permitido complementar la acción estatal en la protección de sus derechos colectivos.

52. En consecuencia, resulta evidente que la Ley constituye una medida legislativa susceptible de afectar directamente a los pueblos indígenas, en los términos previstos por el artículo 6 del Convenio n.º 169 de la OIT y por la Ley n.º 29785. La afectación no deriva únicamente de la modificación del régimen jurídico de las organizaciones no gubernamentales, sino de las consecuencias materiales que dichas modificaciones producen sobre proyectos, programas y actividades destinados a garantizar derechos colectivos de los pueblos indígenas.

53. Sin embargo, durante el procedimiento legislativo que culminó con la aprobación de la Ley no se realizó un proceso de consulta previa con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas potencialmente afectados. Esta omisión constituye un incumplimiento de una obligación convencional y legal que vincula al Estado peruano y compromete la validez constitucional del procedimiento legislativo seguido para la aprobación de la norma.

54. Por tanto, al haberse aprobado la Ley n.º 32301 sin desarrollar un procedimiento de consulta previa, libre, informada y de buena fe con los pueblos indígenas potencialmente afectados, el Estado peruano incumplió las obligaciones asumidas en virtud del Convenio n.º 169 de la OIT, de la Ley n.º 29785 y de la jurisprudencia constitucional e interamericana. Esta omisión constituye un vicio sustancial en el procedimiento de formación de la ley y refuerza la necesidad de su derogación, a fin de restablecer el pleno respeto de los derechos colectivos de los pueblos indígenas y de los compromisos internacionales asumidos por el Perú.

3.3. Aplicación al caso de la Ley n.° 32301.

55. En el caso de la Ley n.º 32301, el control de convencionalidad exige analizar cómo sus disposiciones concretas se relacionan con los derechos y obligaciones reconocidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en otros instrumentos internacionales aplicables. La citada ley modifica sustancialmente el régimen jurídico de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI,

ampliando sus facultades de supervisión, fiscalización y sanción respecto de las organizaciones que administran cooperación internacional no reembolsable, y estableciendo nuevas obligaciones y restricciones que inciden directamente sobre la libertad de asociación, la libertad de expresión, la participación ciudadana, el derecho a la intimidad y la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.

56. En primer lugar, las facultades de supervisión y las medidas preventivas previstas en la Ley n.º 32301 se sustentan en conceptos jurídicos indeterminados, como la "correcta utilización de los recursos", y carecen de parámetros claros sobre su contenido, alcance y condiciones de aplicación. Esta falta de precisión normativa amplía de manera significativa la discrecionalidad de la administración y puede dar lugar a intervenciones arbitrarias o desproporcionadas sobre las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, en contravención de los principios de legalidad, previsibilidad y seguridad jurídica que se desprenden de los artículos 8, 25 y 1.1 de la Convención Americana. Del mismo modo, la posibilidad de dictar preventivas sin límites materiales suficientemente determinados puede afectar el ejercicio de la libertad de asociación reconocida en el artículo 16 del citado tratado.

57. En segundo lugar, las obligaciones de información y publicidad incorporadas por la Ley n.º 32301 obligan a las organizaciones a reportar y, en ciertos casos, hacer pública información sensible vinculada con su financiamiento, sus proyectos y la identidad de sus donantes, sin establecer salvaguardias suficientes para proteger la confidencialidad de dichos datos ni realizar un análisis estricto de necesidad y proporcionalidad. Estas exigencias pueden generar un efecto inhibidor respecto del financiamiento y apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, desalentar la participación de potenciales donantes y afectar la sostenibilidad de iniciativas orientadas a la promoción y protección de los derechos humanos, lo que se traduce en restricciones indirectas al ejercicio de la libertad de asociación y de expresión, incompatibles con los artículos 13 y 16 de la Convención Americana y con el derecho a la intimidad protegido por la Constitución.

58. En tercer lugar, el régimen sancionador previsto por la Ley n.º 32301, que incluye la cancelación de la inscripción y registro ante la APCI, puede producir efectos sustanciales sobre la capacidad operativa de las organizaciones que reciben cooperación internacional. La ausencia

de una correspondencia clara entre la gravedad de las infracciones y las sanciones aplicables, así como la posibilidad de imponer medidas que, en la práctica, impidan la continuidad de funcionamiento de una organización mediante decisión administrativa, resultan incompatibles con la prohibición de resolución por resolución administrativa reconocida en el artículo 2, inciso 13, de la Constitución y con los estándares interamericanos que exigen que la suspensión o disolución de organizaciones se adopte únicamente como medida excepcional, necesaria y proporcional, con garantías estrictas y control por parte de una autoridad. independiente e imparcial.

59. Finalmente, la exigencia de inscripción obligatoria en los registros de la APCI como condición para acceder o ejecutar cooperación internacional, así como la creación de categorías como el “activismo político financiado mediante cooperación técnica internacional”, pueden transformarse en mecanismos de autorización previa y estigmatización de organizaciones dedicadas a la defensa de los derechos humanos, la participación ciudadana y la fiscalización pública. Estas disposiciones afectan el núcleo protegido de la libertad de asociación y de expresión y generan un riesgo de responsabilidad internacional del Estado peruano por el incumplimiento de sus obligaciones convencionales. Por estas razones, la aplicación de la doctrina del control de convencionalidad al caso de la Ley n.º 32301 conduce a concluir que diversas de sus disposiciones resultan incompatibles con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con la jurisprudencia de la Corte Interamericana, lo que justifica la propuesta de derogación presentada en el marco de la presente iniciativa legislativa.

IV. ANÁLISIS DE LAS MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA LEY N.º 323301 Y SU IMPACTO EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

4.1. Facultades de supervisión, preventivas y seguridad jurídica.

60. La cooperación técnica internacional constituye uno de los principales mecanismos de colaboración entre los Estados, los organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil para promover el desarrollo sostenible, fortalecer las instituciones democráticas y llegar a aquellos lugares donde el Estado no ha llegado, a fin de lograr la protección efectiva de los derechos humanos. En el Perú, la gestión

de estos recursos se encuentra a cargo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, organismo público ejecutor adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, creado mediante la Ley n.º 27692 con la finalidad de conducir, programar, organizar y coordinar la cooperación técnica internacional no reembolsable, de conformidad con las prioridades nacionales de desarrollo.

61. La Ley n.º 27692 concibió a la APCI como la entidad responsable de articular la cooperación internacional entre el Estado peruano, los organismos de cooperación, las entidades públicas y las organizaciones privadas que ejecutan programas de desarrollo. En ese marco, sus funciones estuvieron orientadas principalmente a promover una gestión eficiente de la cooperación internacional, garantizar la adecuada utilización de los recursos provenientes del exterior y facilitar la coordinación entre los diversos actores involucrados, respetando la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y el marco constitucional de protección de los derechos fundamentales.

62. En dicho contexto, en el año 2025, el Congreso de la República aprobó la Ley n.º 32301, denominada “Ley que modifica la Ley n.º 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, con la finalidad de fortalecer el trabajo de dicha institución y contribuir con la transparencia y la supervisión de los recursos recibidos por las entidades que gestionan la cooperación técnica internacional no reembolsable, y dicta otras disposiciones”. Conforme se desprende de la exposición de motivos y del propio texto normativo, la finalidad declarada por el legislador fue fortalecer las competencias de supervisión, fiscalización y control de la APCI, promover una mayor transparencia en la utilización de los recursos provenientes de la cooperación internacional y establecer mecanismos que permitan un seguimiento más efectivo de las entidades encargadas de administrar dichos recursos.

63. Para alcanzar tales objetivos, la Ley n.º 32301 modificó diversos artículos de la Ley n.º 27692, ampliando de manera significativa las competencias atribuidas a la APCI. Entre las principales modificaciones se encuentra la incorporación, en el artículo 4, inciso f), de la facultad de supervisar la “correcta utilización de los recursos financieros, logísticos, técnicos y otros provenientes de la cooperación internacional”.

64. Sin embargo, dicha modificación plantea importantes cuestionamientos desde la perspectiva del principio de seguridad jurídica, debido a que la expresión “correcta utilización de los recursos” constituye un concepto jurídico indeterminado que no cuenta con criterios objetivos ni parámetros normativos suficientes que permitan delimitar su contenido y alcance. Esta falta de precisión normativa otorga un margen amplio de discrecionalidad a la autoridad administrativa encargada de su aplicación, generando el riesgo de interpretaciones extensivas o arbitrarias en el ejercicio de las facultades de supervisión.

65. En ese sentido, si bien la supervisión del uso adecuado de los recursos provenientes de la cooperación internacional constituye una finalidad legítima del Estado, dicha potestad debe ejercerse dentro de límites claros, previsibles y proporcionales. La ausencia de criterios definidos podría permitir intervenciones administrativas que excedan el control financiero o administrativo y terminen afectando la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil que gestionan cooperación internacional. Asimismo, una aplicación amplia de esta facultad podría tener consecuencias indirectas sobre las personas beneficiarias de los programas, proyectos y servicios desarrollados por dichas organizaciones, especialmente en ámbitos vinculados con la protección de derechos humanos, asistencia social y desarrollo comunitario.

66. Asimismo, la Ley n.º 32301 modificó el artículo 4, inciso f), de la Ley n.º 27692, incorporando la facultad de la APCI para dictar las medidas preventivas que considere necesarias con la finalidad de garantizar la correcta utilización de los recursos provenientes de la cooperación internacional. Si bien la protección de la adecuada administración y destino de dichos recursos constituye una finalidad legítima del Estado, la disposición normativa no establece criterios objetivos, límites materiales ni parámetros claros que determinen el contenido, alcance o supuestos habilitantes para la adopción de dichas medidas.

67. Esta falta de precisión normativa amplía significativamente el margen de discrecionalidad otorgado a la APCI, al permitirle adoptar medidas preventivas cuya naturaleza y efectos no se encuentran suficientemente delimitados por la ley. La ausencia de una regulación clara sobre los presupuestos de procedencia, la duración, el alcance y las garantías aplicables a dichas medidas puede afectar el principio de

seguridad jurídica y generar el riesgo de decisiones administrativas arbitrarias o desproporcionadas.

68. En este sentido, aunque la potestad preventiva puede constituir una herramienta legítima dentro de las funciones de supervisión estatal, su ejercicio debe encontrarse sujeto a límites estrictos que aseguren el respeto de los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad. La amplitud de esta facultad podría desnaturalizar la finalidad de control administrativo y convertirse en un mecanismo de intervención excesiva sobre las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, especialmente cuando dichas organizaciones desarrollan labores vinculadas con la promoción y protección de derechos humanos. Asimismo, una regulación imprecisa de estas medidas podría resultar incompatible con el principio de previsibilidad exigido por los estándares internacionales de derechos humanos respecto de toda medida estatal que pueda afectar el ejercicio de derechos fundamentales, particularmente la libertad de asociación.

4.2. Prohibición de contratar con el estado e “interés común”.

69. De igual manera, la Ley n.º 32301 modificó el artículo 13 de la Ley n.º 27692, estableciendo que las organizaciones comprendidas dentro del ámbito de supervisión de la APCI tienen prohibido celebrar contratos, actos jurídicos o administrativos con el Estado, salvo aquellos supuestos referidos a la suscripción de convenios interinstitucionales de interés común, conforme a la normativa aplicable.

70. Esta restricción plantea cuestionamientos desde la perspectiva del principio de legalidad y seguridad jurídica, debido a que la norma no define el alcance del concepto de “interés común” ni establece criterios objetivos que permitan determinar cuándo una actividad puede ser comprendida dentro de dicha excepción. La utilización de un concepto jurídico indeterminado otorga a la administración un amplio margen de interpretación, generando incertidumbre respecto de los supuestos en los cuales las organizaciones podrán establecer vínculos jurídicos con entidades estatales.

71. En consecuencia, la aplicación extensiva o restrictiva de esta disposición podría afectar la previsibilidad normativa y limitar injustificadamente la participación de las organizaciones de la sociedad civil en proyectos de cooperación técnica internacional

desarrollados juntamente con el Estado. Ello resulta especialmente relevante considerando que numerosas organizaciones cumplen funciones complementarias en ámbitos como la protección de derechos humanos, la asistencia humanitaria, el desarrollo social y la atención de poblaciones en situación de vulnerabilidad. Por tanto, una restricción amplia de su capacidad de colaboración institucional podría tener efectos negativos sobre el ejercicio de la libertad de asociación y sobre la continuidad de iniciativas orientadas al interés público.

4.3. Obligaciones de información, publicidad, intimidad y efecto inhibidor.

72. Asimismo, la Ley n.º 32301 modificó el artículo 4, inciso m), de la Ley n.º 27692, estableciendo para las organizaciones no gubernamentales la obligación de reportar a la APCI información detallada sobre la utilización de los recursos provenientes de la cooperación internacional, así como de hacer pública determinada información relacionada con su gestión financiera y administrativa.

73. Si bien la transparencia y la rendición de cuentas constituyen finalidades legítimas dentro del ámbito de la cooperación internacional, la amplitud de la información cuya entrega y publicidad exige la norma genera preocupaciones desde la perspectiva de la protección de los derechos fundamentales. En particular, esta disposición permite a la APCI acceder a información que puede revestir carácter sensible, incluyendo la identidad de los representantes legales, las fuentes de financiamiento, los montos recibidos y la ejecución de los recursos provenientes de la cooperación internacional. La exigencia de reportar y, eventualmente, divulgar públicamente dicha información requiere un análisis estricto de necesidad y proporcionalidad, a fin de evitar que los mecanismos de transparencia se conviertan en instrumentos de intervención indebida sobre la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.

74. La divulgación de este tipo de información puede generar un efecto inhibidor (*chilling effect*[21]) sobre el ejercicio de la libertad de asociación, especialmente en el caso de organizaciones que trabajan

[21] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OHCHR), Pushed into the Shadows: Restrictions on Civic Space through Illicit Financial Measures, disponible en: https://www.ohchr.org/en/special-procedures/sr-freedom-of-assembly-and-association/pushed-shadows

en la defensa y promoción de los derechos humanos. En la práctica, numerosas personas naturales y jurídicas realizan aportes económicos o materiales a estas organizaciones por razones filantrópicas o de compromiso con determinadas causas, pero prefieren mantener en reserva su identidad para evitar posibles represalias, estigmatización, presiones políticas o sociales, o afectaciones a su seguridad e integridad. En ese contexto, la obligación de revelar o hacer pública información vinculada con el financiamiento podría desalentar la participación de potenciales donantes y afectar la sostenibilidad de las organizaciones de la sociedad civil.

75. Desde la perspectiva del derecho internacional de los derechos humanos, toda medida que implique el acceso, tratamiento o publicidad de información relacionada con quienes financian organizaciones de la sociedad civil debe cumplir estrictamente con los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad. En ausencia de salvaguardias suficientes para proteger la confidencialidad de la información sensible y de criterios claros que limiten el alcance de las facultades de la APCI, esta modificación podría resultar desproporcionada y generar una restricción indirecta al ejercicio de la libertad de asociación y al derecho a la privacidad de las personas que apoyan financieramente a estas organizaciones.

76. Asimismo, esta modificación podría resultar incompatible con el derecho fundamental a la intimidad reconocido en el artículo 2, inciso 7, de la Constitución Política del Perú, que garantiza el derecho de toda persona al honor, a la buena reputación y a la intimidad personal y familiar. En este sentido, la obligación de reportar y, en determinados supuestos, hacer pública información vinculada al financiamiento de las organizaciones no gubernamentales puede constituir una injerencia en la esfera privada de las personas naturales y jurídicas que realizan aportes o colaboraciones destinadas al desarrollo de sus actividades.

77. En efecto, la identidad de los donantes, los montos de las contribuciones y demás información relacionada con las fuentes de financiamiento pueden formar parte del ámbito de privacidad de quienes deciden apoyar determinadas causas de interés público, especialmente cuando dicho apoyo se encuentra vinculado con organizaciones dedicadas a la defensa y promoción de los derechos humanos. En estos casos, los colaboradores, cooperantes o

financiadores pueden optar por mantener reservada su identidad debido al riesgo de enfrentar actos de estigmatización, hostigamiento, presiones sociales o políticas, represalias u otras formas de afectación derivadas de su apoyo a determinadas iniciativas.

78. Por ello, la obligación de divulgar este tipo de información, sin establecer salvaguardias suficientes destinadas a garantizar la confidencialidad de los datos sensibles ni determinar criterios claros que justifiquen su necesidad y proporcionalidad, podría constituir una restricción desproporcionada del derecho a la intimidad reconocido constitucionalmente. Asimismo, la exposición pública de dicha información podría generar un efecto inhibidor sobre el financiamiento y apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, al desalentar la participación de potenciales donantes y colaboradores, afectando indirectamente el ejercicio de la libertad de asociación y la continuidad de actividades orientadas a la promoción y protección de los derechos humanos.

79. Esta problemática no constituye un fenómeno completamente novedoso en el ordenamiento jurídico peruano. En el año 2007, el legislador ya había intentado introducir modificaciones al régimen aplicable a la APCI que incorporaban mecanismos de supervisión similares a los actualmente cuestionados. En aquella oportunidad, el Tribunal Constitucional declaró la inconstitucionalidad de determinadas disposiciones por considerar que podían afectar la autonomía de las organizaciones no gubernamentales y vulnerar el derecho a la intimidad reconocido en el artículo 2, inciso 7, de la Constitución Política del Perú.

80. Asimismo, el ordenamiento jurídico peruano reconoce a los funcionarios y servidores públicos el derecho a contar con defensa y asesoría legal financiada con recursos públicos cuando afrontan procesos judiciales, administrativos, constitucionales o arbitrales derivados del ejercicio de sus funciones, conforme al artículo 35, literal l), de la Ley n.° 30057, Ley del Servicio Civil. En ese marco, no resultaría compatible con los principios de igualdad, razonabilidad y proporcionalidad que el Estado prevea mecanismos de financiamiento para la defensa especializada de determinados agentes públicos y, simultáneamente, establezca restricciones que limiten el acceso de las organizaciones de la sociedad civil a recursos provenientes de la cooperación internacional destinados a la asistencia jurídica, la defensa de los derechos humanos y la protección de poblaciones en situación de vulnerabilidad.

81. En consecuencia, toda medida legislativa que incida sobre el financiamiento de las organizaciones de la sociedad civil debe preservar de manera estricta el ejercicio de los derechos fundamentales involucrados, evitando restricciones arbitrarias o desproporcionadas que afecten la libertad de asociación, el acceso a la justicia y la participación ciudadana.

82. En particular, las disposiciones cuestionadas pretendían establecer la obligación de que las entidades registraran en un sistema público información detallada sobre sus proyectos, programas, actividades y ejecución de gastos financiados con recursos provenientes de la cooperación internacional privada, así como la entrega de documentación vinculada con su gestión interna, incluyendo contratos y comprobantes de pago. El Tribunal Constitucional consideró que la imposición de estas obligaciones podía exceder los límites de una supervisión administrativa legítima, al afectar la autonomía organizativa y la esfera privada de las entidades que gestionan cooperación internacional.

83. En ese sentido, las modificaciones introducidas por la Ley n.º 32301 deben ser analizadas a la luz de dicho precedente constitucional, debido a que algunas de sus disposiciones podrían reproducir problemas similares respecto al equilibrio entre las facultades de supervisión del Estado y la protección de los derechos fundamentales de las organizaciones de la sociedad civil. En particular, la exigencia de entrega y publicidad de información vinculada con la gestión y financiamiento de estas entidades podría plantear cuestionamientos desde la perspectiva del derecho a la intimidad, la autonomía institucional y la libertad de asociación.

4.4 Régimen sancionador y cancelación de registro.

84. Asimismo, la Ley n.º 32301 modificó el artículo 22, inciso d), de la Ley n.º 27692, incorporando como una de las sanciones aplicables por la APCI la “cancelación de la inscripción y registro en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional”. Del mismo modo, incorporó un nuevo régimen de infracciones administrativas, clasificadas como leves, graves y muy graves, que pueden dar lugar a la imposición de sanciones por parte de dicha entidad.

85. Dentro de las infracciones calificadas como muy graves se encuentra, entre otras, la variación en la ejecución de actividades o en el uso de

recursos respecto de lo inicialmente programado, cuando dichos cambios no cuenten con la documentación que los sustente. Por su parte, el artículo 22 establece que las sanciones serán aplicadas de acuerdo con la gravedad de la infracción cometida y pueden comprender: (i) amonestación escrita; (ii) multa de hasta quinientas unidades impositivas tributarias; (iii) suspensión temporal de los beneficios derivados de la inscripción en la APCI; y (iv) cancelación de la inscripción y registro ante dicha entidad. Sin embargo, la norma no establece una correspondencia clara entre la gravedad de la infracción y la sanción aplicable, dejando un margen amplio de apreciación a la autoridad administrativa.

86. Esta falta de determinación normativa plantea cuestionamientos desde los principios de legalidad, proporcionalidad y seguridad jurídica, especialmente considerando que la cancelación de la inscripción ante la APCI puede producir efectos sustanciales sobre la capacidad operativa de las organizaciones que reciben cooperación internacional. Una sanción de esta naturaleza podría afectar indirectamente el ejercicio del derecho de asociación, al impedir o dificultar la continuidad de actividades desarrolladas por organizaciones de la sociedad civil.

87. Desde la perspectiva de los estándares internacionales de derechos humanos, las medidas que tengan como consecuencia la suspensión o disolución de organizaciones deben ser consideradas excepcionales y aplicarse únicamente cuando resulten estrictamente necesarias, proporcionales y sustentadas en razones objetivas previstas previamente por la ley. Asimismo, debido a la intensidad de sus efectos sobre la libertad de asociación, las decisiones que impliquen la desaparición o impedimento de funcionamiento de una organización deben contar con garantías reforzadas, incluyendo un control por parte de una autoridad independiente e imparcial.

88. Por ello, la atribución otorgada a la APCI para imponer sanciones que pueden afectar la continuidad jurídica y operativa de organizaciones de la sociedad civil requiere un análisis riguroso de compatibilidad constitucional y convencional, a fin de evitar que una potestad administrativa de supervisión se transforme en un mecanismo de restricción desproporcionada del derecho de asociación.

89. El Tribunal Constitucional ya se habría pronunciado previamente sobre la incompatibilidad constitucional de una sanción similar a la

incorporada nuevamente por la Ley n.º 32301. En dicha oportunidad, el máximo intérprete de la Constitución declaró inconstitucional la disposición que establecía como sanción la "cancelación de la inscripción en los registros" de la APCI, al considerar que una medida con efectos restrictivos sobre la continuidad de una organización no podía ser impuesta mediante una decisión administrativa, sino que requería las garantías propias de un proceso judicial.

90. En ese sentido, la reincorporación de una sanción de naturaleza equivalente mediante la modificación del artículo 22, inciso d), de la Ley n.º 27692 plantea serios cuestionamientos de constitucionalidad, debido a que podría reproducir una restricción previamente considerada incompatible con el derecho fundamental de asociación reconocido en el artículo 2, inciso 13, de la Constitución Política del Perú. Dicho artículo establece que toda persona tiene derecho "a asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley", precisando además que dichas organizaciones "no pueden ser disueltas por resolución administrativa".

91. Por tanto, si bien el Estado cuenta con facultades para establecer mecanismos de supervisión y control respecto del uso de recursos provenientes de la cooperación internacional, dichas competencias no pueden traducirse en la imposición de sanciones administrativas que, en la práctica, tengan como consecuencia impedir la continuidad o funcionamiento de una organización de la sociedad civil sin la intervención de un órgano jurisdiccional independiente.

4.5. Registro obligatorio y autorización previa.

92. Asimismo, la Ley n.º 32301 modificó el artículo 3.1 de la Ley n.º 27692 y el artículo 13 del Decreto Legislativo n.º 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional, estableciendo la obligación de que todas las entidades receptoras de cooperación técnica internacional se inscriban en los registros de la APCI, con la finalidad de centralizar la información sobre dichas entidades y condicionar el desarrollo de actividades financiadas mediante cooperación internacional a dicho registro.

93. Esta modificación plantea cuestionamientos desde la perspectiva del derecho a la libertad de asociación, debido a que la exigencia de una

inscripción obligatoria como condición para acceder o ejecutar cooperación internacional podría configurar, en la práctica, un mecanismo de autorización previa para el funcionamiento de determinadas organizaciones. Ello resulta especialmente relevante considerando que los estándares internacionales de derechos humanos reconocen que la libertad de asociación protege tanto a las organizaciones formalmente registradas como aquellas que desarrollan actividades sin inscripción previa, no pudiendo el Estado imponer obstáculos desproporcionados que condicionen el ejercicio de este derecho.

94. En esa línea, el registro de organizaciones debe constituir un mecanismo orientado a facilitar la identificación y transparencia administrativa, mas no transformarse en un requisito constitutivo o habilitante para ejercer actividades asociativas legítimas. La imposición de sanciones o restricciones a organizaciones únicamente por no encontrarse inscritas podría resultar incompatible con la prohibición de autorización previa contenida en el artículo 2, inciso 13, de la Constitución, en la medida en que condicionaría el ejercicio del derecho de asociación al cumplimiento de un requisito administrativo previo.

4.6. “Activismo político” y estigmatización del espacio cívico.

95. De igual manera, la Ley n.º 32301 incorporó en el artículo 4, inciso u), de la Ley n.º 27692 la obligación de que la APCI mantenga un registro actualizado de las organizaciones y entidades que desarrollen actividades calificadas como “activismo político financiadas mediante cooperación técnica internacional”, incorporando además una definición vinculada a aquellas actuaciones que supuestamente contravengan políticas públicas nacionales o resultados electorales en favor de intereses extranjeros.

96. La incorporación de esta categoría genera preocupaciones desde la perspectiva del principio de legalidad y seguridad jurídica, debido a que conceptos como “activismo político” presentan un elevado grado de indeterminación cuando no se encuentran delimitados mediante criterios objetivos y verificables. Una definición amplia podría permitir interpretaciones discrecionales por parte de la administración y generar un riesgo de estigmatización o afectación de organizaciones que desarrollan actividades legítimas vinculadas con la defensa de

derechos humanos, la participación ciudadana, la fiscalización pública o la promoción democrática.

97. En consecuencia, la utilización de categorías ambiguas para identificar o supervisar determinadas organizaciones podría generar un efecto inhibidor sobre la sociedad civil, al desalentar la participación de entidades dedicadas a asuntos de interés público y limitar espacios legítimos de deliberación democrática.

98. En términos generales, las modificaciones introducidas por la Ley n.º 32301 comprenden la obligación de inscripción de todas las entidades receptoras de cooperación internacional, incluso aquellas que no reciben beneficios tributarios; el fortalecimiento de las facultades de supervisión, fiscalización y control de la APCI; la incorporación de nuevas infracciones y sanciones administrativas; la facultad de dictar medidas preventivas y correctivas; la exigencia de conformidad previa para determinadas intervenciones financiadas con cooperación internacional; así como nuevas obligaciones de información y registro respecto de proyectos, programas y actividades financiadas con dichos recursos.

99. Si bien la transparencia en la gestión de recursos provenientes de la cooperación internacional constituye una finalidad constitucionalmente legítima, las modificaciones introducidas por la Ley n.º 32301 han generado cuestionamientos debido a que algunas de sus disposiciones podrían exceder los límites propios de una supervisión administrativa razonable y afectar derechos fundamentales como la libertad de asociación, la libertad de expresión, la participación ciudadana y la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil.

100. Por estas razones, el presente Proyecto de Ley propone la derogación de la Ley n.º 32301, al considerar que determinadas disposiciones resultan incompatibles con la Constitución Política del Perú, los tratados internacionales de derechos humanos ratificados por el Estado peruano y los principios que sustentan el Estado Constitucional y Democrático de Derecho. La derogación planteada busca restablecer un equilibrio adecuado entre la legítima función estatal de supervisión de la cooperación internacional y la obligación de garantizar un entorno jurídico que permita el funcionamiento autónomo de las organizaciones de la sociedad civil, conforme a los estándares nacionales e internacionales de protección de derechos fundamentales.

V. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA.

101. La presente iniciativa legislativa tiene por objeto derogar la Ley n.° 32301. En consecuencia, la entrada en vigencia de la presente ley dejará sin efecto las modificaciones incorporadas por la Ley N.º 32301, restableciendo la vigencia del régimen jurídico previsto en la Ley N.º 27692, conforme a su texto anterior.

102. La derogación propuesta implica la eliminación de las disposiciones que ampliaron las facultades de supervisión, fiscalización y sanción de la APCI, así como de las obligaciones y restricciones impuestas a las organizaciones que gestionan cooperación técnica internacional no reembolsable. De este modo, se restablece un marco normativo compatible con los principios de legalidad, seguridad jurídica, razonabilidad y proporcionalidad, así como con los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú y en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano.

103. Asimismo, la vigencia de la presente ley contribuirá a restablecer el equilibrio entre la potestad estatal de supervisar la cooperación internacional y la obligación de garantizar el libre ejercicio de la libertad de asociación, la libertad de expresión y la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil. Con ello, se asegura que las funciones de la APCI continúen ejerciéndose dentro de los límites constitucionales y convencionales que rigen el ejercicio de las potestades administrativas.

104. En consecuencia, la presente iniciativa no crea un nuevo régimen jurídico, sino que restituye la vigencia del marco normativo anterior a la aprobación de la Ley n.° 32301, eliminando las disposiciones consideradas incompatibles con la Constitución Política del Perú y con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano.

VI. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO.

6.1. Beneficios de la implementación.

105. La aprobación de la presente iniciativa legislativa permitirá restablecer el régimen jurídico previsto en la Ley n.º 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, garantizando su compatibilidad con la Constitución Política del Perú y con los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por el Estado peruano.

106. En ese sentido, la derogación de la Ley n.º 32301 contribuirá a fortalecer la seguridad jurídica, al eliminar disposiciones que amplían las facultades de supervisión y control de la APCI mediante conceptos jurídicos indeterminados y mecanismos que podrían resultar incompatibles con los principios de legalidad, razonabilidad y proporcionalidad.

107. Asimismo, la iniciativa fortalecerá la protección de derechos fundamentales, en particular la libertad de asociación, la libertad de expresión, el derecho a la participación ciudadana y la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil, garantizando un entorno normativo compatible con los estándares constitucionales e interamericanos de derechos humanos. Ello permitirá que las organizaciones que gestionan cooperación internacional no reembolsable continúen desarrollando sus actividades de interés público sin restricciones desproporcionadas que puedan afectar su funcionamiento.

108. Del mismo modo, la derogación de la Ley n.º 32301 contribuirá al cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano, reduciendo el riesgo de responsabilidad internacional por eventuales vulneraciones a los derechos protegidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y otros instrumentos internacionales aplicables.

109. Finalmente, la iniciativa generará beneficios institucionales y en materia de política exterior, al preservar la imagen del Perú como un Estado comprometido con el Estado de Derecho, el respeto de los derechos humanos y el cumplimiento de sus compromisos internacionales. Asimismo, la iniciativa permitirá atender las preocupaciones expresadas por organismos internacionales,

procedimientos especiales de las Naciones Unidas[22], la Comisión Interamericana de Derechos Humanos[23] y diversos Estados[24] respecto de la compatibilidad de la Ley n.º 32301 con los estándares internacionales sobre libertad de asociación y protección del espacio cívico, fortaleciendo la confianza de la comunidad internacional y favoreciendo la continuidad de la cooperación internacional en beneficio del desarrollo nacional.

6.2. Ahorro presupuestario.

110. La presente iniciativa legislativa no genera gasto adicional al Tesoro Público ni requiere la asignación de recursos presupuestarios para su implementación, toda vez que se limita a derogar la Ley n.º 32301 y restablecer la vigencia del régimen jurídico previsto en la Ley n.º 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI.

111. Asimismo, la derogación de la Ley n.º 32301 elimina las obligaciones, procedimientos y mecanismos de supervisión incorporados por dicha norma, evitando los costos administrativos asociados a su ejecución, fiscalización y seguimiento. En consecuencia, la iniciativa contribuye a una gestión más eficiente de los recursos públicos, al prescindir de actividades administrativas adicionales que demandarían tiempo, personal y recursos logísticos para su implementación.

112. Por tanto, la aprobación del presente proyecto de ley no implica impacto presupuestario negativo para el Estado; por el contrario, representa un ahorro en términos de costos administrativos y de

---

[22] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Perú: El impacto de la ley de cooperación internacional en las ONG, comunicado de prensa, 16 de abril de 2025. Disponible en: https://www.ohchr.org/es/press-releases/2025/04/peru-impact-international-cooperation-law-ngos

[23] Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Perú: CIDH manifiesta su grave preocupación por los artículos de la ley que modifica la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, Comunicado de Prensa No. 98/25, 12 de mayo de 2025. Disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/098.asp

[24] Delegación de la Unión Europea en el Perú, Comunicado conjunto sobre la enmienda de la Ley 27692 (Creación de la APCI) en Perú, comunicado conjunto, 10 de junio de 2024 ("Como socios de cooperación del Perú, nos preocupan las enmiendas propuestas a la ley de creación de la APCI que restringirían la capacidad de la sociedad civil para operar en un entorno propicio"). Disponible en: https://www.eeas.europa.eu/delegations/per%C3%BA/comunicado-conjunto-sobre-la-enmienda-de-la-ley-27692-creaci%C3%B3n-de-apci-en-per%C3%BA_es?s=162.

gestión, al restablecer un marco normativo que no requiere nuevas estructuras, procedimientos ni asignaciones presupuestarias.

VII. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LA AGENDA LEGISLATIVA Y CON LAS POLÍTICAS DEL ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL.

113. La presente iniciativa legislativa guarda concordancia con la Agenda Legislativa del Congreso de la República en materia de fortalecimiento del Estado Constitucional de Derecho, protección de los derechos fundamentales y perfeccionamiento del ordenamiento jurídico, al proponer la derogación de una norma cuyas disposiciones presentan serios cuestionamientos de constitucionalidad y convencionalidad.

114. Asimismo, se encuentra vinculada con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional, en particular con:

Primera Política de Estado: Democracia y Estado de Derecho, al promover el respeto de la Constitución, el principio de legalidad, la seguridad jurídica y el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Sexta Política de Estado: Política Exterior para la Paz, la Democracia, el Desarrollo y la Integración, al reafirmar el compromiso del Estado peruano con el cumplimiento de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y con el fortalecimiento de la cooperación internacional para el desarrollo.

Vigésima Octava Política de Estado: Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial, al garantizar la protección de la libertad de asociación, la libertad de expresión, el derecho de participación y los demás derechos fundamentales reconocidos por la Constitución Política del Perú y por los tratados internacionales ratificados por el Estado peruano.

115. En consecuencia, la presente iniciativa contribuye al fortalecimiento del Estado democrático, la seguridad jurídica, el respeto de los derechos humanos y la consolidación de un marco normativo compatible con la Constitución y con los compromisos internacionales asumidos por el Perú.

DMEV/aacg