

INCOMPATIBILIDAD DE LAS REFORMAS A LA LEY 27692, LEY DE CREACION DE LA APCI, CON LOS COMPROMISOS INTERNACIONALES EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS ASUMIDOS POR EL PERÚ

Con fecha 12 de marzo, el Congreso de la República del Perú aprobó el **texto sustitutorio de los proyectos de ley acumulados (6161, 6252, 7140, 7354, 7367 y 7505/2023-CR)**, que introduce modificaciones sustanciales a la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), agencia encargada de ejecutar, programar y organizar la cooperación técnica internacional que se gestiona a través del Estado y que proviene de fuentes del exterior, tanto de naturaleza pública como privada.

El texto aprobado, incurre en una contravención con los compromisos internacionales asumidos por el Perú en materia de derechos humanos, entre los que destacamos los establecidos en los artículos 19 y 20 de la Declaración Universal de Derechos Humanos (“libertad de opinión y expresión” y “libertad de reunión y asociación pacíficas”)¹, los artículos artículo 13 y 16 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (“libertad de pensamiento y expresión” y “derecho de reunión”)² y los artículos 19 y 22 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (“derecho a la libertad de expresión” y “derecho a asociarse libremente con otras”)³, todos ellos instrumentos vigentes y que

¹ Declaración Universal de Derechos Humanos. Artículo 19. Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Artículo 20 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas. 2. Nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

² Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José). Artículo 13. Libertad de Pensamiento y de Expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar: a) El respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones. 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2. 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional. Artículo 16. Libertad de Asociación. 1. Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole. 2. El ejercicio de tal derecho sólo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás. 3. Lo dispuesto en este artículo no impide la imposición de restricciones legales, y aun la privación del ejercicio del derecho de asociación, a los miembros de las fuerzas armadas y de la policía.

³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Artículo 19. 1. Nadie podrá ser molestado a causa de sus opiniones. 2. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir

generan compromisos vinculantes para el Estado Peruano. Adicionalmente, la vulneración a este conjunto de derechos también configura una vulneración al derecho a defender derechos humanos, reconocido como un derecho autónomo por la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

Asimismo, el texto aprobado por el Congreso vulnera los derechos reconocidos en el artículo 2 incisos 4, 13 y 17 de la Constitución Política del Perú, así como los contenidos establecidos en la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional del Perú en el caso *Luis Sirumbal Ramos y Otros* (Exp. 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC)

El presente documento desarrolla estos argumentos en detalle, y expone de forma clara las razones por las cuales la Presidencia de la República, en su calidad de máxima autoridad del Poder Ejecutivo del Perú, debería formular observaciones al texto aprobado en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 108 de la Constitución Política del Perú, por contener disposiciones que afectan gravemente el marco de protección constitucional e internacional de los derechos fundamentales y que transgreden principios estructurales de un estado de derecho como lo son la legalidad, la proporcionalidad y la prohibición de regresividad normativa.

1. Control previo indebido por parte de la APCI

El artículo 4, inciso u) del Texto Aprobado, establece que la APCI tiene como facultad “dar conformidad” previa a la ejecución de los planes, programas, proyectos o actividades de las organizaciones que ejecutan cooperación internacional, así como a los contratos que celebren con el Estado”. Esta disposición introduce un régimen de autorización previa contrario al artículo 2, inciso 13 de la Constitución, que garantiza el derecho de asociación sin autorización previa⁴.

Además, el artículo 21.b.4 del mismo texto considera una infracción grave “ejecutar los recursos de la cooperación técnica internacional sin la conformidad previa de la APCI”, lo que refuerza un esquema de censura previa que no supera el test de legalidad y necesidad

informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección. 3. El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán, sin embargo, estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o a la reputación de los demás; b) La protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas. Artículo 20. 1. Toda propaganda en favor de la guerra estará prohibida por la ley. 2. Toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia estará prohibida por la ley.

⁴ Constitución Política del Perú, artículo 2, inciso 13: “Toda persona tiene derecho [...] a asociarse y constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.”

que exige el artículo 16.2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos para todas las disposiciones que limiten derechos⁵. Además, tales disposiciones deben ser observadas por su contradicción directa con el precedente del Tribunal Constitucional (Exp. 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC), que dispuso que condicionar el ejercicio del derecho de asociación a una autorización previa estatal, es contrario a la Constitución peruana.⁶

Esta facultad no solo establece un control previo inconstitucional, sino que además otorga a la APCI una discrecionalidad incompatible con el Estado de derecho. La imposición de condiciones previas a la ejecución de actividades viola el contenido esencial del derecho de asociación reconocido tanto a nivel nacional como internacional. En particular, afecta a organizaciones que no manejan fondos públicos, interfiriendo incluso en proyectos privados de desarrollo social o humanitario. El Comité Jurídico Interamericano ha sido enfático en señalar que las medidas administrativas no deben desnaturalizar la función independiente de las entidades civiles⁷. En igual sentido, la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de reunión pacífica y asociación, ha destacado que la libertad de asociación incluye el derecho a solicitar, obtener y usar recursos sin autorización previa⁸.

De forma similar, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el derecho de asociación incluye “la libertad de asociarse sin intervención de autoridades públicas que limiten o dificulten ese derecho (obligación negativa), así como el deber estatal de prevenir los atentados contra la misma, proteger a quienes la ejercen e investigar violaciones de dicha libertad (obligaciones positivas)”⁹. Asimismo, ha precisado que esta libertad debe ejercerse “sin presiones o intromisiones que puedan alterar o desnaturalizar su finalidad”¹⁰.

2. Facultades discrecionales sancionatorias sin base legal suficiente

⁵ Corte IDH. *Caso Kimel vs. Argentina*. Sentencia de 2 de mayo de 2008, párrs. 54-56.

⁶ Tribunal Constitucional del Perú, sentencia de inconstitucionalidad de fecha 29 de agosto de 2007 recaída en los expedientes 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC (acumulados), caso Luis Miguel Sirumbal Ramos y 8.438 ciudadanos y Congresistas de la República del Perú c. Congreso de la República, párr. 95.

⁷ Organización de Estados Americanos, Comité Jurídico Interamericano, Declaración de Principios interamericanos sobre el régimen legal de creación, funcionamiento, financiamiento y disolución de entidades civiles sin fines de lucro, OEA/Ser. Q CJI/RES. 282 (CII-O/23) corr.1, 9 de marzo de 2023.

⁸ Naciones Unidas, Informe del Relator Especial de Naciones Unidas sobre la libertad de reunión pacífica y asociación, Clément Nyaletsossi Voule, “Principios generales y directrices para garantizar el derecho de las organizaciones de la sociedad civil a tener acceso a los recursos”, A/HRC/53/38/Add.4, 23 de junio de 2023, párr. 1.

⁹ Corte IDH. *Caso González Méndez y otros Vs. México*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 22 de agosto de 2024. Serie C No. 532, párr. 180-

¹⁰ CorteIDH, *Caso Kawas Fernández Vs. Honduras*. Sentencia de 3 de abril de 2009. Serie C No. 196, párr. 143.

La modificación al artículo 4.f) de la Ley APCI otorga a la entidad la potestad de 'dictar las medidas preventivas o correctivas que considere necesarias', sin establecer en la ley cuáles son esas medidas ni los criterios para su aplicación. Esto contraviene el principio de legalidad consagrado en el artículo 2.24.d de la Constitución¹¹ y el artículo 9 de la Convención Americana, que exige normas claras y precisas¹².

Aunque se prevé que el reglamento determinará el contenido de esas medidas, de acuerdo con la propia Constitución peruana, el principio de legalidad en sentido formal exige que las restricciones a derechos fundamentales sean establecidas en una norma con rango legal aprobada y discutida en el órgano legislativo. También lo establecen tanto la jurisprudencia de la Corte Interamericana¹³ como el Principio 3 de la Declaración Interamericana sobre Entidades Sin Fines de Lucro del Comité Jurídico Interamericano.¹⁴

Al respecto, en su informe sobre el alcance y contenido del derecho de asociación, la Relatoría Especial de Naciones Unidas sobre la situación de los defensores de derechos humanos, ha sido clara al señalar que todas las limitaciones a la libertad de asociación deben ser “previstas por la ley”, y que esta expresión

[D]eja claro que las restricciones al derecho de libre asociación solo son válidas si han sido establecidas por ley (mediante una decisión del Parlamento o una norma no escrita equivalente del “common law”), y no son permisibles si se establecen por decreto del gobierno o mediante otro tipo de decisión administrativa similar¹⁵.

La CIDH también ha indicado claramente que las medidas restrictivas deben sujetarse al principio de legalidad, entendido en sentido formal, que no se satisface con la aprobación de una norma de rango reglamentario¹⁶.

¹¹ Constitución Política del Perú, artículo 2, inciso 24, literal d): “Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible [...]. Son nulas la pena y las medidas de seguridad no previstas por ley, así como las que se impongan por analogía.”

¹² CADH. Artículo 9: “Nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable. Tampoco se puede imponer una pena más grave que la aplicable en el momento en que se cometió la infracción.”

¹³ Corte IDH. Véase: Corte IDH. *Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá*. Sentencia de 2 de febrero de 2001, párr. 106.

¹⁴ Comité Jurídico Interamericano, *Declaración de Principios Interamericanos sobre el régimen legal de las Entidades Civiles sin Fines de Lucro*, Principio 3: “El ciclo de vida de las entidades civiles sin fines de lucro estará regulado principalmente por leyes o códigos aprobados por el órgano legislativo, en todo aquello que sea necesario y razonable para una sociedad democrática.” Aprobado en el 85° Período Ordinario de Sesiones del CJI, 2023.

¹⁵ Naciones Unidas, Informe de la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de los derechos humanos, A/64/226, 04 de agosto de 2009, párr. 27.

¹⁶ En la misma línea: CIDH, Segundo informe sobre las defensoras y los defensores de derechos humanos en Las Américas, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 66, 31 diciembre 2011, párr. 165.

Además de carecer de fundamento legal claro, la redacción del artículo 4.f) permite la imposición de sanciones mediante actos administrativos sin control judicial suficiente. Las medidas correctivas y preventivas que menciona no tienen límites, lo que habilita decisiones arbitrarias que pueden resultar en la suspensión de proyectos, embargos o bloqueos operativos. Esto vulnera no solo la legalidad, sino el principio de proporcionalidad y el debido proceso¹⁷.

3. Criminalización de la defensa de derechos humanos

El artículo 21.c.2 del Texto Aprobado califica como infracción muy grave el uso indebido de fondos, incluyendo específicamente “asesorar, asistir o financiar de cualquier forma, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado peruano”. Esta disposición penaliza la actividad legítima de defensa de derechos humanos y el acceso a mecanismos internacionales reconocidos por el propio Estado peruano al ratificar tratados internacionales¹⁸.

Esto vulnera directamente el derecho a defender derechos humanos, reconocido como autónomo por la Corte IDH en el caso *CAJAR vs. Colombia*¹⁹. El artículo 1.1 de la CADH impone al Estado el deber de garantizar el libre ejercicio de este derecho, incluyendo la posibilidad de denunciar violaciones ante instancias internacionales²⁰. Por otro lado, la expresión “entre otros” contenida en este mismo artículo, es una cláusula abierta que refuerza la violación al principio de legalidad, al permitir la sanción de conductas no previstas de forma clara y previa.

La sola posibilidad de que un funcionario público considere como infracción el apoyo legal o técnico a víctimas que acuden a los sistemas internacionales de protección, entre ellos, el Sistema Interamericano de Derechos Humanos -en el cual Perú participa activamente y cuenta actualmente con juez ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos- es profundamente regresiva. Esto contradice el reconocimiento que hace el propio Estado

¹⁷ CIDH. Cierre de espacio cívico en Nicaragua, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 212/23, 23 de septiembre del 2023, párr. 172. Ver también, Corte IDH. *Caso Norín Catrimán y otros (Dirigentes, Miembros y Activistas del Pueblo Indígena Mapuche) Vs. Chile*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 29 de mayo de 2014. Serie C No. 279, párr. 162; Corte IDH. *Caso Fermín Ramírez Vs. Guatemala*. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 20 de junio de 2005. Serie C No. 126, párr. 90.

¹⁸ Corte IDH. *Caso Escaleras Mejía y otros Vs. Honduras*. Sentencia de 26 de septiembre de 2018. Serie C No. 361, párr. 60. Corte IDH. *Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (CAJAR) vs. Colombia*, Sentencia de 18 de octubre de 2023, párr. 978 a 984.

¹⁹ Id.

²⁰ CADH. artículo 1.1: Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

peruano de la legitimidad del Sistema Interamericano, y desconoce su jurisprudencia, que protege especialmente la labor de personas defensoras. Además, el uso de sanciones administrativas con consecuencias penales potenciales —como el deber de denunciar al Ministerio Público— genera un efecto amedrentador inaceptable²¹.

4. Régimen de sanciones desproporcionado y con efectos de disolución

El artículo 22 del Texto Aprobado establece como sanción la cancelación del registro de organizaciones por reincidencia en faltas muy graves. Aunque formalmente no se denomine disolución, sus efectos prácticos lo son, pues impide la operatividad y el financiamiento de las organizaciones sancionadas.

Esta medida es inconstitucional, ya que el artículo 2.13 de la Constitución prohíbe expresamente la disolución de organizaciones sin fines de lucro mediante resolución administrativa²². El Tribunal Constitucional, en el Caso *Luis Sirumbal Ramos*, sostuvo que una cancelación de registro con efectos equivalentes a la disolución sólo puede adoptarse mediante decisión judicial²³. Asimismo, la Comisión Interamericana ha establecido que las organizaciones dedicadas a la defensa de derechos humanos no pueden ser sujetas a restricciones irrazonables para su registro²⁴.

La sanción de cancelación de registro no solo impide operar, sino que afecta la reputación institucional de las organizaciones, exponiéndolas a la pérdida de cooperación internacional futura. En contextos donde el financiamiento internacional es esencial para la defensa de derechos, esta sanción tiene efectos asfixiantes. El Tribunal Constitucional ha sostenido que toda medida con efecto disolutivo debe estar sujeta a control judicial previo, lo cual no ocurre en el Texto Aprobado.

Por las razones expuestas, correspondería observar **la autógrafa de ley del Texto Aprobado, en especial respecto de los artículos 4.u), 4.f), 21.b.4, 21.c.2 y 22, por resultar incompatibles con la Constitución Política del Perú y con las obligaciones internacionales asumidas por el Estado en materia de derechos humanos. Asimismo,**

²¹ Corte IDH. Caso Miembros de la Corporación Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo” (CAJAR) vs. Colombia, Sentencia de 18 de octubre de 2023, párrs. 978 a 984.

²² Constitución Política del Perú, artículo 2, inciso 13: “Toda persona tiene derecho [...] a asociarse y constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.”

²³ Tribunal Constitucional del Perú, sentencia de inconstitucionalidad de fecha 29 de agosto de 2007 recaída en los expedientes 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC (acumulados), caso Luis Miguel Sirumbal Ramos y 8.438 ciudadanos y Congresistas de la República del Perú c. Congreso de la República, párr. 95.

²⁴ CIDH. Segundo informe sobre la situación de las defensoras y los defensores de derechos humanos en las Américas, OEA/Ser.L/V/II, Doc. 66, 31 de diciembre de 2011, párr. 174.

la entrada en vigor del Texto Aprobado pondrá en riesgo los avances del Perú en la Hoja de Ruta para la Adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la cual exige “un gobierno abierto que promueva y proteja el espacio cívico”²⁵.

²⁵ OCDE, [Hoja de Ruta para la Adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos \(OCDE\)](#), aprobado el 10 de junio de 2022, pág. 17.