CÁMARA DE DIPUTADOS
CONGRESO de la REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00926-2026-2031-CD
RU 73715-CD
24 NOVIEMBRE 2026 09:50 a. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ASABARIAN

AZUCENA ISLA ROJAS
Diputada de la República

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

LEY DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

Los diputados de la República integrantes del Grupo Parlamentario JUNTOS POR EL PERÚ que suscriben; a iniciativa de la Diputada AZUCENA ISLA ROJAS, en ejercicio de la atribución que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y los artículos 98 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, presentan la siguiente proposición legislativa:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE RECONOCIMIENTO Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS DE DERECHOS HUMANOS

CAPÍTULO I

DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto reconocer a las personas defensoras de derechos humanos, garantizar el ejercicio de sus actividades de defensa y establecer los deberes de las entidades públicas y los mecanismos para su protección, con atención prioritaria a quienes se encuentran en situación de riesgo o de mayor vulnerabilidad, incluidas las personas que defienden el ambiente, el territorio y los derechos colectivos.

Artículo 2. Ámbito de aplicación

2.1 La presente ley es de aplicación a las entidades de la Administración Pública comprendidas en el artículo I del Título Preliminar del Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, en los tres niveles de gobierno.

2.2 Respecto del Poder Judicial, el Ministerio Público, la Defensoría del Pueblo y los demás organismos constitucionalmente autónomos, la presente ley se aplica en cuanto resulte compatible con su autonomía y con las funciones que les asignan la Constitución Política del Perú y sus leyes orgánicas. Esta ley no les atribuye funciones distintas de las previstas en dichas normas.

Artículo 3. Principios

La interpretación y aplicación de la presente ley se rigen por los siguientes principios:

a) **Pro persona.** Cuando una disposición de la presente ley o de la normativa conexa admite más de una interpretación, se prefiere la que otorga mayor protección a la persona defensora y al ejercicio de sus actividades de defensa.

b) **Atención prioritaria.** Las entidades públicas, dentro de sus competencias, atienden con prioridad las solicitudes y las situaciones de riesgo que afectan a las personas defensoras de derechos humanos.

c) **Favorabilidad.** En caso de duda sobre la norma aplicable o de concurrencia de normas de igual rango, se aplica la más favorable para la protección de la persona defensora, sin afectar los derechos de terceros ni las competencias constitucionalmente asignadas.

d) **Idoneidad.** Las medidas de protección guardan correspondencia con el nivel y la naturaleza del riesgo, con las condiciones particulares de la persona protegida y con los enfoques previstos en el artículo 4.

e) **Prevención.** Las entidades competentes actúan antes de que el riesgo se concrete, con el fin de evitar la afectación de los derechos de las personas defensoras.

f) **Debida diligencia.** Las entidades públicas y sus servidores cumplen las obligaciones que les asigna la presente ley de manera oportuna y coordinada, y realizan el seguimiento de las medidas hasta su ejecución.

g) **Transparencia.** Las entidades competentes publican periódicamente información agregada sobre las solicitudes de protección recibidas, las medidas otorgadas y ejecutadas, los tiempos de respuesta y los resultados del seguimiento, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.

Artículo 4. Enfoques

Las entidades públicas aplican la presente ley con los siguientes enfoques:

a) **De derechos humanos.** La actuación estatal se orienta a que las personas titulares de derechos puedan ejercerlos y exigirlos, conforme a la Constitución Política del Perú y a los tratados de derechos humanos de los que el Perú es parte.

b) **Intercultural.** Las decisiones consideran las visiones culturales, las concepciones de bienestar, las formas de organización y las lenguas de los pueblos indígenas u originarios, de las comunidades campesinas y nativas y del pueblo afroperuano, y se adoptan con pertinencia cultural y lingüística.

c) **Intersectorial.** Las entidades de los distintos sectores y niveles de gobierno planifican y articulan sus acciones, e integran sus recursos y capacidades para responder de manera oportuna y eficiente.

d) **De género.** Las decisiones consideran los riesgos, las barreras y las necesidades específicas que enfrentan las mujeres defensoras de derechos humanos.

e) **Diferencial.** Las decisiones consideran la edad, la discapacidad, la identidad étnica y cultural, el ámbito rural o urbano y otras condiciones que inciden en el riesgo o en el acceso a la protección, y otorgan un trato diferenciado cuando dichas condiciones lo justifican.

CAPÍTULO II

PERSONAS DEFENSORAS Y ACTIVIDADES DE DEFENSA

Artículo 5. Persona defensora de derechos humanos

5.1 Para efectos de la presente ley, es persona defensora de derechos humanos toda persona natural que, individual o colectivamente, promueve o defiende los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política del Perú, en las leyes o en los tratados de los que el Perú es parte, incluidos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales.

5.2 La condición de persona defensora se determina por las actividades que efectivamente realiza. No requiere inscripción en registro alguno, acreditación institucional ni reconocimiento previo del Estado.

5.3 La persona defensora puede actuar de manera individual o como integrante de un grupo, organización, institución, comunidad o movimiento social, esté o no formalmente constituido.

5.4 Las organizaciones, instituciones y colectivos que realizan actividades de defensa de derechos humanos gozan de las garantías y medidas de protección previstas en la presente ley, en lo que les resulte aplicable.

5.5 La condición de persona defensora no exime de responsabilidad por hechos ilícitos.

Artículo 6. Actividades de defensa de los derechos humanos

Son actividades de defensa de los derechos humanos, entre otras, las siguientes:

a) Colaborar con las entidades públicas en el diseño y la ejecución de políticas que garanticen la protección efectiva de los derechos humanos.

b) Denunciar violaciones de derechos humanos y prestar asistencia legal, psicológica, humanitaria o de otra índole a sus víctimas.

c) Promover la aplicación de los tratados de derechos humanos de los que el Perú es parte.

d) Educar y capacitar en materia de derechos humanos.

e) Recopilar, documentar y difundir información sobre violaciones de derechos humanos.

f) Defender los derechos de los pueblos indígenas u originarios, de las mujeres, del pueblo afroperuano, de las personas con discapacidad y de las personas LGTBI; los derechos sexuales y reproductivos; la libertad de expresión; y el derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado.

g) Vigilar la gestión pública, promover la transparencia y denunciar hechos de corrupción, cuando estas actividades se vinculan con la defensa de los derechos humanos.

h) Defender el territorio, los recursos naturales y los derechos colectivos frente a las economías ilegales y a las actividades de aprovechamiento de recursos naturales que los afecten.

i) Otras actividades de promoción o defensa de los derechos humanos.

CAPÍTULO III

DERECHOS PARA EL EJERCICIO DE LA DEFENSA

Artículo 7. Derecho a defender los derechos humanos

Toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho a promover y procurar la protección de los derechos humanos en los ámbitos local, regional y nacional, y a vigilar el cumplimiento de las normas nacionales e internacionales en la materia.

Artículo 8. Derecho de asociación para la defensa

Toda persona, individualmente o junto con otras, tiene derecho a constituir grupos, asociaciones y organizaciones no gubernamentales, formales o informales, inscritas o no en registros públicos, así como a afiliarse y participar en ellos, para promover y defender los derechos humanos y las libertades fundamentales, conforme a la Constitución Política del Perú y la ley.

Artículo 9. Derecho de acceso a la información

9.1 La persona defensora tiene derecho a solicitar y recibir la información necesaria para la protección de los derechos humanos, en particular sobre actividades o situaciones que puedan afectarlos.

9.2 Las entidades públicas y las personas jurídicas de derecho privado que prestan servicios públicos o ejercen función administrativa atienden estas solicitudes conforme al Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, aprobado por el Decreto Supremo 021-2019-JUS, y con sujeción a las excepciones que este establece.

9.3 Las entidades orientan y acompañan a la persona solicitante desde la presentación de la solicitud hasta la entrega de la información. El reglamento establece las reglas de este acompañamiento y el procedimiento para la atención de las solicitudes dirigidas a las personas jurídicas de derecho privado comprendidas en el numeral 9.2.

Artículo 10. Derecho a participar en los asuntos públicos

Toda persona, individual o colectivamente, tiene derecho a participar de manera efectiva en los procesos de toma de decisiones públicas relacionados con la promoción, el reconocimiento y la protección de los derechos humanos.

Artículo 11. Derecho a no sufrir intimidación ni represalias

Nadie puede ser objeto de intimidación ni de represalias, cualquiera sea su origen, por su condición de persona defensora o por las actividades de defensa que realiza, ya sea que actúe individual o colectivamente.

Artículo 12. Derecho a un recurso efectivo

La persona defensora tiene derecho a acceder a la justicia y a interponer los recursos efectivos previstos en el ordenamiento jurídico para obtener la tutela de sus derechos y su reparación integral, en especial cuando la vulneración tiene por finalidad impedir u obstaculizar su labor de defensa.

Artículo 13. Derecho a la reparación

13.1 La persona defensora cuyos derechos han sido vulnerados tiene derecho a una reparación adecuada, efectiva y oportuna.

13.2 Según la naturaleza de la afectación, la reparación puede comprender la restitución a la situación anterior a la vulneración, la compensación o indemnización, la rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.

13.3 La reparación se determina y ejecuta por las autoridades competentes, a través de las vías y procedimientos previstos en la normativa aplicable. Las entidades públicas, en el ámbito de sus competencias, facilitan el acceso a dichas vías.

Artículo 14. Derechos no enumerados

Los derechos reconocidos en el presente capítulo no excluyen otros que la Constitución Política del Perú, las leyes y los tratados de derechos humanos de los que el Perú es parte reconocen a las personas defensoras de derechos humanos.

CAPÍTULO IV

DEBERES DE LAS ENTIDADES PÚBLICAS

Artículo 15. Deberes de las entidades públicas

Las entidades públicas de los tres niveles de gobierno, en el ámbito de sus competencias, adoptan las medidas necesarias para:

a) Garantizar de manera efectiva los derechos y libertades de las personas defensoras de derechos humanos.

b) Asegurar que sus normas, políticas, planes, programas y proyectos no obstaculicen el reconocimiento y la protección de las personas defensoras, y fortalecer las capacidades de estas para el ejercicio de su labor.

c) Asegurar que las personas defensoras ejerzan sus actividades en un entorno seguro y propicio, libre de amenazas y de restricciones arbitrarias.

d) Reconocer públicamente la legitimidad y la importancia de la labor de las personas defensoras.

e) Prevenir y evitar el uso arbitrario o abusivo de procedimientos judiciales o administrativos con el fin de intimidar, tomar represalias o criminalizar a las personas defensoras por el ejercicio legítimo de sus actividades. Esta obligación no limita la independencia judicial, las atribuciones del Ministerio Público ni el deber del Estado de investigar los hechos presuntamente ilícitos.

f) Brindar asistencia, a través de las oficinas consulares cuando corresponda y conforme a las obligaciones nacionales e internacionales del Estado, a las personas defensoras que se encuentran en el extranjero y que han sido o pueden ser víctimas de intimidación o represalia por su labor de defensa.

g) Actuar con pertinencia intercultural y lingüística, considerando las concepciones de bienestar de las personas defensoras y priorizando sus necesidades específicas.

Artículo 16. Garantía de no interferencia

Las medidas que se adoptan en aplicación de la presente ley no restringen las actividades de las personas defensoras ni implican su vigilancia o intromisiones no consentidas en el ejercicio de sus derechos.

CAPÍTULO V

PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS DEFENSORAS

Artículo 17. Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos

17.1 El Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos es el conjunto de entidades, procedimientos y medidas del Poder Ejecutivo destinado a prevenir las agresiones contra las personas defensoras, protegerlas y atender sus situaciones de riesgo, en articulación con los operadores de justicia.

17.2 El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos coordina el Mecanismo, supervisa las actuaciones de las entidades que lo integran, identifica los incumplimientos y los comunica a las instancias competentes para la determinación de las responsabilidades que correspondan.

17.3 Las entidades que integran el Mecanismo designan responsables institucionales, establecen plazos de atención y coordinación, ejecutan las medidas de su competencia y registran su cumplimiento y seguimiento.

17.4 El Mecanismo se rige, como mínimo, por las siguientes reglas:

a) Se diseña, ejecuta y evalúa con la participación de las personas defensoras, incluida su intervención en las decisiones sobre su organización y funcionamiento.

b) Se sujeta a la normativa nacional y a los tratados de derechos humanos de los que el Perú es parte.

c) Cuenta, conforme a las competencias de cada entidad y a la disponibilidad presupuestal, con recursos humanos, logísticos y presupuestales adecuados y sostenibles. Realiza el seguimiento periódico de los recursos asignados, identifica las brechas de financiamiento y evalúa su efecto en la capacidad de respuesta institucional.

d) Adopta medidas para promover un entorno seguro y propicio para la defensa de los derechos humanos, prevenir amenazas, riesgos y restricciones, y otorgar protección urgente y de largo plazo, con prioridad para las personas defensoras en situación de mayor vulnerabilidad.

e) Identifica y atiende los factores estructurales y sistemáticos que generan o agravan el riesgo, y brinda asesoría individual a las personas defensoras que la solicitan.

f) Identifica y atiende los riesgos particulares que afrontan determinados grupos de personas defensoras, en especial las mujeres defensoras, conforme al enfoque previsto en el literal d) del artículo 4.

g) Adopta medidas de protección específicas según el nivel y la naturaleza del riesgo, definidas conforme a una metodología de análisis de riesgo clara y con la participación de las personas beneficiarias. Para tal efecto considera el género, la identidad de género, la orientación sexual, la expresión de género, la etnia, la edad, la situación familiar y de salud, la ubicación geográfica, el contexto socioeconómico y el carácter individual o colectivo de la persona beneficiaria.

h) Procura la seguridad integral de las personas defensoras, de sus familiares y de las personas vinculadas a su labor, que comprende la seguridad física y el bienestar psicosocial.

i) Diseña y ejecuta los planes y medidas de protección de modo que apoyen la labor de defensa e interfieran en ella lo menos posible.

j) Cuenta con personal idóneo y capacitado, incluso respecto de la situación y las necesidades de protección de las mujeres defensoras y de la discriminación múltiple y sistemática.

k) Aprueba protocolos o directivas de buenas prácticas y opera un sistema interoperable de información y seguimiento de las situaciones de riesgo, las solicitudes de protección, las medidas adoptadas y los resultados de su ejecución, conforme a lo dispuesto en el artículo 22.

l) Coordina con el Ministerio del Interior y con el Ministerio de Defensa la aplicación de las reglas sobre uso de la fuerza previstas en el Decreto Legislativo 1186 y en el Decreto Legislativo 1095 en las situaciones que involucran a personas defensoras de derechos humanos.

m) Informa anualmente sobre la implementación de la presente ley, conforme a lo dispuesto en la segunda disposición complementaria final.

Artículo 18. Personas y bienes comprendidos en la protección

18.1 La protección prevista en la presente ley comprende a las siguientes personas y bienes, cuando la afectación o el riesgo se vincula con la labor de defensa de los derechos humanos:

a) La persona defensora de derechos humanos.

b) Su cónyuge o conviviente, sus ascendientes, sus descendientes y las demás personas que dependen de ella.

c) Las personas que participan en las mismas actividades de defensa dentro del mismo grupo, organización o movimiento social.

d) Los bienes de la persona defensora o de su grupo, organización o movimiento social.

e) Las demás personas que se determinen en la evaluación de riesgo.

18.2 Para efectos del numeral 18.1, constituye afectación toda acción u omisión que daña o pone en riesgo la vida o la integridad física, psicológica, moral o económica de las personas comprendidas.

Artículo 19. Evaluación del riesgo y de la vulnerabilidad

19.1 La evaluación del riesgo y de la vulnerabilidad de las personas defensoras se realiza conforme a metodologías, buenas prácticas y estándares internacionales, dentro de los plazos máximos que fija el reglamento para los procedimientos ordinario y urgente.

19.2 Ante un riesgo grave o inminente, la autoridad competente dispone y ejecuta de inmediato medidas provisionales de protección, sin esperar el resultado de la evaluación ordinaria.

19.3 La evaluación considera:

a) El nivel de riesgo y la probabilidad de afectación de los derechos de las personas beneficiarias.

b) La situación de vulnerabilidad de las personas beneficiarias y los factores que pueden facilitar que el riesgo se concrete.

c) Las medidas de protección idóneas para reducir o eliminar el riesgo identificado.

d) La necesidad de adoptar las medidas de protección con inmediatez.

Artículo 20. Determinación, duración y revisión de las medidas de protección

20.1 El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos establece los procedimientos para determinar el tipo, el alcance, la duración, la reevaluación y las características de las medidas de protección. Dichos procedimientos garantizan la participación efectiva de las personas beneficiarias en la determinación, modificación y revisión de las medidas, y consideran su conocimiento del territorio, sus condiciones culturales y los riesgos que las propias medidas pueden generar.

20.2 La persona beneficiaria puede solicitar la reevaluación de las medidas cuando resultan inadecuadas o insuficientes, o cuando generan nuevos riesgos. La solicitud se resuelve de manera oportuna y mediante decisión motivada.

20.3 Las medidas de protección consideran las diferencias existentes dentro de los grupos protegidos, entre ellas el género, el origen étnico, la posición dentro del grupo étnico, la situación socioeconómica, los peligros propios de la actividad de defensa, la orientación sexual, la identidad de género, el ámbito urbano o rural y cualquier otra condición que justifique un trato diferenciado.

Artículo 21. Mecanismo de alerta temprana

21.1 El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos implementa y coordina un mecanismo de alerta temprana que tiene por finalidad:

a) Verificar y analizar la información sobre situaciones de vulnerabilidad y riesgo de las personas defensoras de derechos humanos.

b) Advertir a las autoridades competentes sobre dichos riesgos, a fin de que brinden de manera coordinada una atención oportuna e integral a las personas defensoras afectadas.

21.2 La alerta puede ser activada por las personas defensoras, por sus organizaciones o por las entidades públicas, conforme al procedimiento y a los plazos máximos de atención que fija el reglamento.

21.3 Recibida una alerta, la entidad competente verifica y valora el riesgo, comunica de inmediato la situación a las autoridades responsables de adoptar medidas preventivas o de protección, informa oportunamente a las personas afectadas y realiza el seguimiento hasta verificar la ejecución efectiva de las medidas.

Artículo 22. Reserva y protección de la información

22.1 La información sobre la identidad, la ubicación, la situación de riesgo y las medidas de protección de las personas protegidas, así como sus demás datos personales o sensibles, constituye información confidencial para efectos del Texto Único Ordenado de la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y se trata conforme a la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

22.2 Las entidades que integran el Mecanismo designan a los responsables de actualizar el sistema de información previsto en el literal k) del numeral 17.4 del artículo 17, establecen protocolos de intercambio seguro de información y fijan indicadores de cumplimiento.

22.3 La información que se publica en aplicación del principio de transparencia y de la segunda disposición complementaria final se presenta de forma agregada, de modo que no permita identificar ni ubicar a las personas protegidas.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Fortalecimiento del Mecanismo Intersectorial

El Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y en coordinación con las entidades competentes, fortalece el Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, a fin de garantizar la articulación institucional, la prevención de las situaciones de riesgo y la atención oportuna e integral de las personas defensoras, sin duplicar funciones ni estructuras administrativas.

SEGUNDA. Medición del desempeño e informe anual

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos establece indicadores para medir el desempeño de las medidas de prevención, protección y promoción previstas en la presente ley. La evaluación comprende, como mínimo, las solicitudes recibidas, los tiempos de respuesta, las

medidas otorgadas y efectivamente ejecutadas, las reevaluaciones realizadas, la valoración de las personas beneficiarias sobre las medidas y los resultados en la reducción de los riesgos. El Ministerio publica anualmente en su sede digital un informe de evaluación y rendición de cuentas con información agregada, conforme al artículo 22, y lo remite al Congreso de la República.

TERCERA. Reglamentación y adecuación del Mecanismo

El Poder Ejecutivo, mediante decreto supremo refrendado por el ministro de Justicia y Derechos Humanos y por los ministros de los sectores que integran el Mecanismo Intersectorial, aprueba el reglamento de la presente ley y adecua a ella el Decreto Supremo 004-2021-JUS y sus modificatorias, en un plazo máximo de ciento veinte días hábiles contado desde el día siguiente de la publicación de la presente ley, bajo responsabilidad.

CUARTA. Prepublicación del proyecto de reglamento

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos prepublica el proyecto de reglamento a que se refiere la tercera disposición complementaria final, con el fin de recibir los comentarios y sugerencias de la ciudadanía, y en particular de las personas defensoras de derechos humanos y sus organizaciones.

QUINTA. Adecuación de procedimientos

Las entidades públicas adecuan sus procedimientos a lo dispuesto en la presente ley en un plazo máximo de ciento veinte días calendario contado desde la entrada en vigor de su reglamento.

SEXTA. Articulación con los protocolos sectoriales

Los protocolos sectoriales para la protección de personas defensoras, incluido el aprobado por la Resolución Ministerial 134-2021-MINAM, se adecuan a la presente ley y a su reglamento y se articulan con el Mecanismo Intersectorial, a fin de evitar procedimientos duplicados o contradictorios para una misma situación de riesgo.

SÉPTIMA. Financiamiento

La implementación de la presente ley se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA TRANSITORIA

ÚNICA. Continuidad de las medidas de protección

Las medidas de protección otorgadas antes de la entrada en vigor del reglamento de la presente ley mantienen su vigencia hasta que sean reevaluadas conforme a esta. Los procedimientos en trámite continúan rigiéndose por las normas con las que se iniciaron, salvo que las disposiciones de la presente ley resulten más favorables para la persona solicitante.

FIRMA DIGITAL

Firmado digitalmente por: ISLA ROJAS Azucena FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 20/11/2026 09:59:21-0500

AZUCENA ISLA ROJAS
Diputada de la República

Lima, 26 de octubre de 2026.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 19:55:51-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ZUNINI YERREN Ernesto Alonzo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 19/11/2026 19:55:57-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SOTO FERRARI Luz Merida FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 11:53:52-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VARAS SEGUIN Daniel Jefferson FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 12:04:07-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FLORES VALDIZAN Marco Antonio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 12:24:17-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: FERNANDEZ GONZALEZ Svieta Valia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 12:41:20-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PALOMINO CASAVILCA Catherin Norma FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 14:17:16-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: GUILLEN VALENCIA Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/11/2026 15:46:22-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA PÚBLICO

En el Perú, la defensa de los derechos humanos vinculados con el territorio, el agua, los bosques y el ambiente enfrenta situaciones graves de riesgo. Personas integrantes de pueblos indígenas, comunidades campesinas y organizaciones de base, especialmente en la Amazonía, desarrollan actividades de vigilancia, denuncia y participación en territorios afectados por economías ilegales y disputas por el uso de recursos. Las amenazas y agresiones pueden comprometer su vida, integridad, libertad y continuidad de su trabajo, así como la seguridad de sus familias y organizaciones.

El problema público consiste en la insuficiente protección efectiva frente a riesgos relacionados con la defensa de derechos humanos. El reconocimiento constitucional y los mecanismos administrativos existentes constituyen una base indispensable; sin embargo, requieren una respuesta más articulada, accesible y adecuada a las condiciones del territorio. La propuesta aborda esa insuficiencia mediante garantías legales comunes y el fortalecimiento del mecanismo intersectorial, conservando un ámbito general de protección de derechos humanos y un énfasis específico en la vulnerabilidad ambiental y territorial.

1.1 MANIFESTACIONES DEL PROBLEMA

1. **Insuficiente consolidación de un marco legal específico**. El principal instrumento administrativo es el Mecanismo Intersectorial creado por el Decreto Supremo 004-2021-JUS, modificado por el Decreto Supremo 002-2022-JUS. Este régimen obliga dentro de su ámbito y contempla coordinación con otras entidades. La dificultad no es una ausencia absoluta de derechos ni de deberes públicos, pues estos derivan de la Constitución y de los tratados. La necesidad consiste en consolidar, en una ley específica, garantías de ejercicio y criterios de protección que orienten a los poderes públicos y niveles de gobierno, con respeto de sus competencias y autonomías. [1]
2. **Necesidad de reforzar la prevención**. Una respuesta que llega después de una amenaza puede resultar insuficiente para evitar daños graves. La alerta temprana, la identificación de patrones de riesgo y la revisión de medidas deben facilitar intervenciones oportunas. Los conflictos territoriales, las economías ilegales y las dificultades de acceso a servicios exigen además actuaciones de los sectores competentes; la ley de protección debe articular esas respuestas sin atribuir al mecanismo la solución de todos los problemas estructurales. [2]
3. **Limitaciones de capacidad institucional y acceso territorial**. La ejecución de medidas depende de personal, transporte, comunicaciones, presencia institucional y capacidad de seguimiento. En territorios alejados, el otorgamiento formal de protección puede no asegurar su aplicación material. La atención debe valorar distancia, accesibilidad, vínculo comunitario y condiciones de seguridad para seleccionar medidas que puedan ejecutarse y revisarse.[3]

---

[1]Decreto Supremo N.° 004-2021-JUS, Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos (2021); Proética e IDL, La paradoja de la protección, apartado 3.1.Enlace de consulta:Diario Oficial El Peruano — Buscador de normas legales

[2]Proética e Instituto de Defensa Legal (IDL), La paradoja de la protección. Cinco años del Mecanismo Intersectorial: avances institucionales y persistencia de la violencia contra defensores indígenas de la Amazonía peruana (2021–2025).

[3]Proética e IDL, La paradoja de la protección, apartado 3.1.1.2, sobre limitaciones logísticas y geográficas de la protección policial.

4. **Criminalización e impunidad**. La utilización arbitraria de procedimientos para castigar la defensa legítima de derechos produce un efecto inhibidor sobre la denuncia y la participación. A su vez, las dificultades para investigar las agresiones debilitan la confianza en la protección estatal. La respuesta debe asegurar debido proceso y tutela efectiva, distinguiendo una represalia de una investigación legítima por hechos concretos. La condición de persona defensora no debe convertirse en motivo de persecución ni en una exención general de responsabilidad.[4]
5. **Insuficiente adecuación de enfoques diferenciados**. Las mujeres defensoras, los pueblos indígenas, la población afroperuana y las personas que actúan en ámbitos rurales pueden enfrentar riesgos y barreras particulares. La edad, la lengua, el género, la discapacidad y las formas colectivas de organización inciden en el acceso a la protección. Las medidas requieren una evaluación contextual y participación de la persona protegida, sin sustituir su decisión por estereotipos sobre su vulnerabilidad.[5]

1.2 POBLACIÓN AFECTADA Y CONSECUENCIAS

La afectación inmediata recae en las personas defensoras y puede extenderse a familiares, comunidades y organizaciones cuando existe una conexión con su labor. La violencia también perjudica a quienes dependen de esa representación para denunciar una afectación, obtener información o participar en decisiones públicas. En materia ambiental, la interrupción de la vigilancia comunitaria puede dificultar la comunicación de actividades ilegales y la protección de bienes colectivos.

Para el Estado, una respuesta insuficiente compromete el cumplimiento de sus deberes de prevención, protección y garantía de derechos. Para la sociedad, reduce el espacio de participación y la posibilidad de ejercer control ciudadano. Estas consecuencias justifican una intervención que conecte el reconocimiento jurídico con decisiones de protección, ejecución verificable y seguimiento.

1.3 NECESIDAD DE INTERVENCIÓN LEGISLATIVA

La ley permite dar mayor estabilidad al marco específico de protección y establecer garantías comunes, manteniendo el desarrollo operativo en los instrumentos que correspondan. Su aprobación debe complementarse con gestión, coordinación y recursos disponibles. El rango legal es relevante para consolidar el compromiso estatal, pero no constituye, por sí solo, una garantía de eficacia. La solución propuesta se apoya en la institucionalidad existente y evita crear un mecanismo paralelo para cada categoría de derecho defendido.

II. EVIDENCIA QUE SUSTENTA EL PROBLEMA

2.1 MAGNITUD DE LA VIOLENCIA EN EL ÁMBITO MUNDIAL Y REGIONAL

Ámbito mundial y regional. Según Global Witness, en 2025 fueron asesinadas o desaparecidas 124 personas defensoras de la tierra y el ambiente en el mundo, de las cuales 105 (85 %) ocurrieron en América Latina; desde 2012 la organización registra 2 375 personas

[4]Proética e IDL, La paradoja de la protección, apartado 2.1, sobre criminalización y represalias contra personas defensoras.
[5]Proética e IDL, La paradoja de la protección, apartados 1.2 y 2.1, sobre enfoques intercultural y de género.

defensoras asesinadas o desaparecidas (Global Witness, *Poder colectivo*, setiembre de 2026).[6]

Perú. Global Witness documentó cuatro personas defensoras asesinadas en el Perú en 2025 (Global Witness, 2026). En 2024 fueron asesinados cuatro líderes indígenas, lo que colocó al país entre los ocho más letales del mundo para defensores ambientales, y entre 2012 y 2024 se registraron al menos 62 asesinatos, la mayoría de integrantes de pueblos indígenas (Global Witness, 2025, difundido por Actualidad Ambiental, 19 de setiembre de 2025).[7]

2.2 RIESGOS DOCUMENTADOS EN EL PERÚ

Amnistía Internacional, en su informe sobre el Perú correspondiente a 2025, refiere que al menos 161 personas defensoras ambientales y personas indígenas estuvieron en peligro ese año, atribuyendo esa información al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. Asimismo, informa dos asesinatos de defensores ambientales. Este registro constituye evidencia adicional de riesgo; no debe sumarse a otros recuentos ni equipararse automáticamente con sus categorías de víctimas.[8]

El registro del MINJUSDH da cuenta de 514 situaciones de riesgo entre 2019 y julio de 2025, que involucran aproximadamente a 705 personas (MINJUSDH, citado por Mongabay Latam, setiembre de 2025). Con anterioridad, el Mecanismo había atendido 199 situaciones entre junio de 2019 y mayo de 2023, y el propio MINJUSDH informó que 16 personas defensoras fueron asesinadas entre abril de 2020 y agosto de 2023 en nueve departamentos (MINJUSDH, registro de situaciones de riesgo, 2023, difundido por Actualidad Ambiental). El 84 % de esas situaciones involucra a personas defensoras ambientales (DAR, citada por Mongabay Latam, 20 de setiembre de 2025). [9]

Distancia a la presencia estatal. En aproximadamente el 61 % de las 514 situaciones de riesgo registradas, la distancia entre el lugar del riesgo y la comisaría más cercana supera las cuatro horas, lo que hace materialmente inviable el patrullaje o resguardo policial como única medida (análisis de DAR sobre el registro del MINJUSDH, citado por Mongabay Latam, 20 de setiembre de 2025).[10]

2.3 BRECHAS DE EJECUCIÓN Y TUTELA

El Informe Defensorial 271 examina el marco de protección y su aplicación. Para el periodo 2020-2024 identifica 21 asesinatos de personas defensoras y recoge intervenciones vinculadas con dificultades de protección. El informe diferencia problemas normativos y operativos y formula recomendaciones para fortalecer la respuesta estatal. Su diagnóstico

[6]Global Witness, Poder colectivo (septiembre de 2026), cifras citadas en el proyecto. PENDIENTE: cotejar los valores exactos con la publicación original.Enlace de consulta:Global Witness — Collective Power (Poder colectivo)
[7]Global Witness, informe 2025/2026; Actualidad Ambiental, 19 de septiembre de 2025, según cita del proyecto. PENDIENTE: corroborar las cifras y periodos.Enlace de consulta:Global Witness — Land and Environmental Defenders
[8]Amnistía Internacional, Informe anual 2025/2026, apartado Perú, según referencia del proyecto. PENDIENTE: confirmar cifra y alcance.Enlace de consulta:Amnistía Internacional — Informe sobre Perú
[9]MINJUSDH, Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos; Mongabay Latam, septiembre de 2025, según cita del proyecto. PENDIENTE: contrastar 514 situaciones y 705 personas.
[10]MINJUSDH, Registro sobre situaciones de riesgo de personas defensoras de derechos humanos; Mongabay Latam, septiembre de 2025, según cita del proyecto. PENDIENTE: contrastar 514 situaciones y 705 personas.

sustenta que la decisión administrativa de proteger necesita ejecución, supervisión y coordinación.[11]

El examen de agresiones, demoras y dificultades de cumplimiento justifica reforzar la tutela efectiva y la debida diligencia. La existencia de una denuncia o de una medida otorgada no permite presumir que el riesgo se encuentra controlado. La evaluación debe atender a la implementación material, la posibilidad de contacto con la persona beneficiaria y la adaptación de medidas cuando cambian las amenazas.

2.4 CONFLICTIVIDAD SOCIOAMBIENTAL Y CONTEXTO TERRITORIAL

La Defensoría del Pueblo monitorea periódicamente los conflictos sociales y advierte que se trata de procesos en los que distintos actores perciben intereses, necesidades o posiciones contradictorias. Su complejidad comprende diversidad cultural, debilidad institucional y posibles episodios de violencia. Ese contexto exige canales de diálogo y prevención, sin identificar automáticamente todo conflicto con un delito ni toda persona participante con una situación individual de riesgo. [12]

En el ámbito del proyecto, la conflictividad socioambiental importa como contexto para evaluar amenazas y barreras de participación. La protección de una persona no resuelve el fondo de una controversia extractiva, territorial o administrativa. Su finalidad es que la defensa pacífica de derechos pueda ejercerse sin violencia ni represalias, mientras cada autoridad conserva la competencia para decidir el asunto sometido a su conocimiento.

2.5 CAPACIDAD ESTATAL Y CONCLUSIÓN DE LA EVIDENCIA

Durante el primer semestre de 2026 se realizaron sesiones plenarias de mesas regionales de protección en ocho departamentos. Este desarrollo muestra que existen capacidades y espacios de articulación que pueden fortalecerse. No corresponde describir la respuesta estatal como inexistente; la necesidad es asegurar continuidad, accesibilidad y cumplimiento de compromisos, especialmente donde se concentran las amenazas.[13]

La evidencia sustenta una intervención legal acompañada de medidas de gestión. Los resultados esperados deben verificarse mediante oportunidad de atención, ejecución de medidas, revisión del riesgo y acceso a tutela, resguardando los datos de las personas protegidas. La sola aprobación de una ley no permite atribuir una reducción inmediata de los ataques ni prescindir de la evaluación posterior.

---

[11] Defensoría del Pueblo. Presentación oficial del Informe Defensorial N.º 271, Análisis, retos y recomendaciones frente a la situación de riesgo de las personas defensoras en el Perú, 13 de marzo de 2026

[12] Amnistía Internacional, Informe anual 2025/2026, apartado Perú, según referencia del proyecto. PENDIENTE: confirmar cifra y alcance.Enlace de consulta:Amnistía Internacional — Informe sobre Perú

[13] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, «MINJUSDH impulsó ocho sesiones plenarias de Mesas Regionales para la protección de personas defensoras de derechos humanos», nota de prensa del 15 de julio de 2026. Enlace de consulta: https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/1419116-minjusdh-impulso-ocho-sesiones-plenarias-de-mesas-regionales-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos

III. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS

3.1 OBJETIVO GENERAL

Establecer un marco legal que promueva, reconozca y proteja a las personas naturales y jurídicas que ejercen la defensa y promoción de los derechos humanos incluidos los de naturaleza ambiental, territorial, cultural y social, mediante el reconocimiento de sus derechos, la fijación de deberes exigibles a las autoridades públicas y la consolidación de mecanismos de protección efectivos, con especial énfasis en las personas defensoras en situación de vulnerabilidad.

3.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

(i) Reconocer legalmente, con una definición funcional alineada con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los defensores de derechos humanos, quiénes son personas defensoras y qué actividades constituyen defensa de derechos humanos.

(ii) Positivar los derechos de las personas defensoras: promover y procurar la protección de los derechos humanos, asociarse, acceder a información, participar en asuntos públicos, no sufrir intimidación ni represalias, contar con un recurso efectivo y obtener reparación.

(iii) Establecer deberes para las autoridades de todos los niveles de gobierno, incluida la garantía de no interferencia, para asegurar un entorno seguro y propicio, y prevenir su procesamiento judicial o administrativo por el solo hecho de su labor.

(iv) Dar rango legal y mandato de fortalecimiento al Mecanismo Intersectorial de Protección, con evaluación de riesgo y vulnerabilidad según estándares internacionales, enfoques diferenciados, medidas de protección determinadas con participación de las personas defensoras y un mecanismo de alerta temprana.

(v) Institucionalizar la coordinación, la medición del desempeño y la adecuación normativa, fijando plazos y responsabilidades para la reglamentación y la adecuación de los procedimientos de las entidades públicas.

3.3 RESULTADOS ESPERADOS

Se espera contar con criterios comunes de reconocimiento, garantías de ejercicio exigibles y una protección que considere el contexto de riesgo. En la dimensión ambiental y amazónica, se busca facilitar la continuidad de la vigilancia, la denuncia y la participación comunitaria. La evaluación deberá diferenciar reconocimiento normativo, acceso a la atención y cumplimiento material de las medidas, sin divulgar datos sensibles ni establecer metas numéricas que carezcan de una línea de base validada.

IV. FUNDAMENTACIÓN DE LA INICIATIVA

4.1 CORRESPONDENCIA ENTRE EL DIAGNÓSTICO Y LA FÓRMULA LEGISLATIVA

Consolidación del marco legal. Los artículos 5 y 6 incorporan una definición funcional de persona defensora y un listado abierto de actividades de defensa; los artículos 7 a 14 positivizan sus derechos.

Consolidación de deberes comunes. Los artículos 15 y 16 establecen deberes de las autoridades públicas en todo nivel de gobierno y la garantía de no interferencia; los principios de atención prioritaria, debida diligencia y favorabilidad (art. 3) orientan la interpretación en caso de duda.

Respuesta reactiva y de baja capacidad. El artículo 17 manda al Poder Ejecutivo fortalecer el Mecanismo Intersectorial y exige que incorpore prevención, protección urgente y de largo plazo, límites al uso de la fuerza y protocolos de buenas prácticas; los artículos 19 a 21 regulan la evaluación de riesgo y vulnerabilidad, la determinación y revisión de las medidas de protección y un mecanismo de alerta temprana a cargo del MINJUSDH.

Enfoques diferenciados. El artículo 4 incorpora los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, intersectorialidad, género y diferencial, y los artículos 17 y 20 exigen que las medidas consideren género, origen étnico, edad, ruralidad y otras condiciones.

Impunidad y reparación. Los artículos 12 y 13 reconocen el derecho a un recurso efectivo y a una reparación restaurativa (restitución, compensación, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición).

Institucionalidad y seguimiento. Las disposiciones complementarias finales ordenan fortalecer el Mecanismo Intersectorial existente, medir el desempeño de las medidas y publicar un informe anual; fijan un plazo de 120 días hábiles para aprobar el reglamento y adecuar el Mecanismo; prevén la prepublicación del proyecto de reglamento; establecen 120 días calendario, desde la vigencia del reglamento, para que las entidades adecuen sus procedimientos; y disponen la articulación de los protocolos sectoriales. La disposición complementaria transitoria preserva las medidas de protección vigentes durante la adecuación.

4.2 COMPATIBILIDAD CON LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

La propuesta desarrolla y garantiza derechos y deberes reconocidos en la Constitución Política del Perú:

Dignidad y vida, integridad y seguridad de la persona (arts. 1 y 2, inc. 1), y deber primordial del Estado de garantizar la plena vigencia de los derechos humanos y proteger a la población de las amenazas contra su seguridad (art. 44).

Libertades de expresión e información, acceso a la información pública, reunión, asociación y participación en la vida política, económica, social y cultural de la Nación (art. 2, incs. 4, 5, 12, 13 y 17), que son condiciones para el ejercicio de la defensa de derechos.

Derecho a gozar de un ambiente equilibrado y adecuado al desarrollo de la vida (art. 2, inc. 22) y política ambiental y de recursos naturales del Estado (arts. 66 y 67). El Tribunal Constitucional ha precisado que este derecho comprende obligaciones positivas del Estado de preservación y protección del ambiente (por ejemplo, STC 0048-2004-PI/TC y STC 03343-2007-PA/TC).

Identidad étnica y cultural y pluralidad étnica (arts. 2, inc. 19, y 89), pertinentes para los enfoques de interculturalidad y diferencial.

Tutela jurisdiccional efectiva (art. 139, inc. 3) y garantías constitucionales (art. 200), base del derecho a un recurso efectivo y a la reparación.

Cláusula de derechos no enumerados (art. 3) y jerarquía y aplicación de los tratados de derechos humanos (art. 55 y Cuarta Disposición Final y Transitoria).

La independencia judicial y la autonomía del Ministerio Público deben preservarse al aplicar las garantías de defensa. El propósito del artículo 15 es prevenir el uso arbitrario de procedimientos como represalia por actividades legítimas. La protección no debe impedir investigaciones sustentadas en hechos concretos ni anticipar su resultado. Esa finalidad requiere una delimitación suficientemente clara en la fórmula legislativa, además de su explicación en la exposición de motivos.

4.3 CONGRUENCIA CON EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

Declaración 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 (Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 53/144, 1998), que reconoce el derecho de toda persona a promover la protección de los derechos humanos (art. 1) y establece que los Estados deben adoptar medidas legislativas, administrativas y de otra índole para garantizarlos (art. 2). Aunque no es vinculante en sí misma, recoge derechos previstos en tratados que sí obligan al Perú.

Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 1.1, 2, 4, 5, 13, 16, 23, 25 y 26), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Protocolo de San Salvador (art. 11, derecho a un medio ambiente sano) y Convenio 169 de la OIT.

Declaración de la ONU sobre defensores, art. 12.2: el Estado garantiza la protección por las autoridades competentes de toda persona frente a violencia, amenazas, represalias o presiones arbitrarias derivadas de su actividad legítima; y art. 9: derecho a un recurso efectivo.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Hacia una política integral de protección a personas defensoras de derechos humanos (2017), que recomienda marcos normativos, prevención, protección diferenciada y combate a la impunidad.

4.4 NECESIDAD DE LA LEY Y ALTERNATIVAS DE INTERVENCIÓN

Mantener únicamente el régimen administrativo ofrece continuidad operativa, pero conserva la dispersión del reconocimiento y de las garantías específicas. Una modificación reglamentaria puede mejorar procedimientos y coordinación dentro de su ámbito; no equivale al establecimiento de un marco legal común. La iniciativa combina ambas vías: establece garantías mediante ley y prevé la adecuación del mecanismo ya existente.

Crear una estructura paralela dedicada exclusivamente a la defensa ambiental podría multiplicar canales, reglas de acceso y responsabilidades. La propuesta conserva la protección general de personas defensoras de derechos humanos y reconoce la atención diferenciada que requieren las amenazas ambientales y territoriales. Esta elección permite responder al diagnóstico amazónico sin excluir otras formas de defensa contempladas en los artículos 5 y 6.

La alternativa legislativa es idónea para consolidar garantías y responsabilidades; su necesidad se sustenta en la demanda de protección y en las brechas de ejecución. La proporcionalidad exige que los deberes se vinculen con competencias, que los requisitos de acceso no se conviertan en barreras y que las medidas se adecuen al riesgo. Los principios de prioridad, favorabilidad y debida diligencia orientan la atención, sin desplazar el debido proceso ni las competencias constitucionales.

4.5 DESARROLLO Y DELIMITACIÓN DE LAS GARANTÍAS PROPUESTAS

4.5.1 PRINCIPIOS ENFOQUES Y ACTIVIDADES DE DEFENSA

Los artículos 1 al 4 establecen el objeto, el ámbito de aplicación, los principios y los enfoques. El ámbito de aplicación preserva expresamente la autonomía del Poder Judicial, del Ministerio Público, de la Defensoría del Pueblo y de los demás organismos constitucionalmente autónomos. La prevención orienta la intervención antes de la materialización del daño; la idoneidad exige correspondencia entre medida y riesgo; y la debida diligencia demanda una actuación oportuna dentro de las competencias de cada entidad. La transparencia permite evaluar la actuación pública, preservando la información cuya divulgación exponga a las personas protegidas.

Los criterios pro persona y de favorabilidad tienen una finalidad protectora y deben aplicarse dentro del orden constitucional. La prioridad de atención encuentra su justificación en la urgencia y vulnerabilidad de las situaciones examinadas. No habilita el desconocimiento de derechos de terceros ni una alteración de competencias mediante una simple decisión administrativa.

Los artículos 5 y 6 delimitan las personas y actividades comprendidas, incluyendo formas individuales y colectivas de actuación. El criterio funcional evita restringir la protección a una profesión o a una organización determinada. La actividad protegida debe entenderse vinculada con el ejercicio de derechos y con los límites constitucionales aplicables; la condición de defensor no convierte en lícita cualquier conducta.

El principio de prevención exige examinar amenazas y vulnerabilidades antes de que exista una lesión consumada. La idoneidad demanda seleccionar una respuesta capaz de incidir en el peligro concreto. La debida diligencia se expresa en la atención, coordinación y seguimiento compatibles con la urgencia. Cada principio cumple una función propia y debe conectarse con decisiones documentadas para que su aplicación pueda ser revisada.

La transparencia prevista en la fórmula no equivale a publicar identidades, ubicaciones o planes de seguridad. Su función se relaciona con la rendición de cuentas sobre la actuación pública, mientras la información personal exige protección. Los resultados pueden difundirse de manera agregada cuando ello permita conocer el desempeño sin reconstruir la identidad o localización de una persona en riesgo.

Los enfoques de derechos humanos, interculturalidad, intersectorialidad, género y atención diferencial permiten examinar barreras que una evaluación uniforme podría pasar por alto. Su aplicación no presupone que todas las personas de un grupo afronten el mismo riesgo. La determinación sigue siendo contextual y debe explicar qué circunstancia incide en la medida seleccionada.

La definición funcional de los artículos 5 y 6 permite comprender actividades de educación, denuncia y asistencia que se realizan fuera de organizaciones formalmente constituidas. La pertenencia a una entidad no reemplaza la identificación de la labor ni acredita

automáticamente el riesgo. Del mismo modo, la informalidad de una agrupación no debe convertirse por sí sola en motivo para negar atención a quienes ejercen derechos.

4.5.2 DERECHOS INFORMACIÓN RECURSO EFECTIVO Y REPARACIÓN

Los artículos 7 al 14 reconocen derechos vinculados con la promoción de derechos humanos, asociación, información, participación, ausencia de represalias, recurso efectivo y reparación. El reconocimiento sectorial busca facilitar su aplicación a situaciones de riesgo asociadas con la labor de defensa. No se afirma que estos derechos carezcan de protección general previa.

El artículo 9 pretende facilitar información relevante para identificar afectaciones y exigir respuestas. Su aplicación debe resguardar los datos personales y las restricciones constitucionalmente admisibles. Las obligaciones de particulares necesitan un ámbito material preciso, de modo que el acceso contribuya a la tutela de derechos sin permitir requerimientos indiscriminados.

La protección frente a represalias del artículo 11 comprende riesgos relacionados con la actividad de defensa. El artículo 12 vincula la tutela con recursos efectivos. El artículo 13 considera distintas formas de reparación, de acuerdo con la afectación sufrida. Su finalidad es reconocer que la respuesta puede requerir restitución, atención de consecuencias y garantías frente a la repetición, además de una eventual compensación.

El acceso a información contribuye a documentar afectaciones y solicitar respuestas. El artículo 9 debe leerse conjuntamente con la Ley 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública, y su reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo 007-2024-JUS. La finalidad protectora no elimina la necesidad de delimitar la información exigible ni las garantías para resolver una negativa.

El tratamiento de información sobre amenazas puede involucrar datos de salud, pertenencia cultural, familiares y domicilio. La Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, y su reglamento aprobado por el Decreto Supremo 016-2024-JUS son referencias para la adecuación. La seguridad informativa debe formar parte de la protección, pues una divulgación inadecuada puede agravar el riesgo que la intervención busca reducir.

El recurso efectivo del artículo 12 exige que la persona pueda obtener una decisión de una autoridad competente y que esa decisión tenga posibilidades reales de cumplimiento. La exposición de motivos no atribuye al proyecto la creación de un órgano jurisdiccional o de una acción judicial nueva. Su contenido se orienta a garantizar el acceso a las vías de tutela y a evitar que la condición de vulnerabilidad impida utilizarlas.

La reparación restaurativa del artículo 13 atiende a consecuencias distintas del daño económico. La restitución busca recuperar, cuando sea posible, la situación afectada; la rehabilitación atiende secuelas; la satisfacción y las garantías de no repetición responden a la dignidad y a la prevención de nuevas afectaciones. La compensación requiere determinación conforme a las reglas aplicables. El artículo no contiene una tarifa ni autoriza atribuir responsabilidad automática al Estado por todo ataque de un particular.

La tutela de una persona defensora y la investigación sobre un presunto agresor tienen finalidades relacionadas, pero distintas. La primera atiende al riesgo y la segunda determina hechos y responsabilidades. Adoptar una medida de protección no equivale a una condena anticipada ni exige que previamente concluya una investigación penal. Esta distinción permite proteger con oportunidad y respetar las garantías de todas las personas involucradas.

4.5.3 DEBERES PÚBLICOS Y PROTECCIÓN FRENTE A REPRESALIAS

Los artículos 15 y 16 buscan un entorno institucional compatible con la labor de defensa. El respaldo público y la atención intercultural pueden contribuir a reducir obstáculos y facilitar solicitudes. La no interferencia exige que las medidas de seguridad sean evaluadas también por sus efectos sobre la autonomía y las actividades de la persona protegida.

La disposición del artículo 15 relativa a procesos judiciales o administrativos tiene como finalidad prevenir la utilización de procedimientos como intimidación o represalia por el ejercicio legítimo de la defensa. Una interpretación compatible con la Constitución excluye una inmunidad general, la impunidad y la interferencia con las autoridades encargadas de investigar y resolver. La persecución de conductas ilícitas y la protección frente al abuso deben ser compatibles.

El deber de evitar procesos por la labor de defensa debe entenderse dirigido a impedir que los procedimientos se desnaturalicen como instrumentos de hostigamiento. El hecho de que una persona cuestione una actuación pública o acompañe una denuncia no constituye, por sí mismo, razón para perseguirla. Esta garantía tampoco permite excluir del control legal conductas concretas que puedan constituir delitos o infracciones.

La jurisprudencia constitucional protege la independencia jurisdiccional frente a interferencias externas y reconoce la posición institucional del Ministerio Público. En el Expediente 01742-2013-PA/TC se aborda la prohibición de interferir en la función judicial. Por ello, la actuación protectora no habilita a una autoridad administrativa a disponer el archivo de una investigación fiscal o de un proceso judicial.[14]

La garantía de no interferencia del artículo 16 persigue que las medidas no terminen restringiendo injustificadamente la actividad que protegen. La información al beneficiario, la consideración de su opinión y la evaluación de alternativas son criterios pertinentes para concretarla. Su aplicación debe distinguir la protección consentida de otras actuaciones legítimas que cuentan con fundamento y controles propios.

Los deberes de coordinación en todos los niveles de gobierno deben ejercerse conforme a las atribuciones de cada entidad. La cooperación consiste en compartir información pertinente, ejecutar actuaciones a cargo de cada organismo y dar seguimiento a los resultados. No implica subordinación de órganos constitucionalmente autónomos ni autorización para que una entidad asuma funciones de otra.

4.5.4 EVALUACIÓN EJECUCIÓN Y REVISIÓN DE LA PROTECCIÓN

El artículo 17 recoge expresamente el fortalecimiento del mecanismo intersectorial y la participación de las personas defensoras. Su orientación es que las intervenciones respondan a riesgos específicos y puedan ser evaluadas. La seguridad física y el bienestar psicosocial deben examinarse según las circunstancias; una medida formalmente otorgada necesita ejecución y seguimiento para producir protección efectiva.

El artículo 18 comprende afectaciones a la persona, su entorno y sus bienes. La relación con la actividad de defensa es relevante para evitar que el mecanismo se convierta en una vía general para cualquier conflicto. La atención de amenazas debe integrarse con la prevención

[14] Tribunal Constitucional del Perú, sentencia recaída en el Expediente N.º 01742-2013-PA/TC, sobre independencia jurisdiccional y prohibición de interferencia en el ejercicio de la función judicial. Enlace de consulta: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2014/01742-2013-AA.html

y la evaluación del riesgo previstas en los artículos siguientes, sin depender únicamente de un daño ya consumado.

Los artículos 19 al 21 articulan evaluación, determinación y revisión de medidas y alerta temprana; el artículo 22 resguarda la información de las personas protegidas. El nivel de riesgo, la probabilidad de afectación y la vulnerabilidad permiten orientar la respuesta. La revisión debe considerar variaciones de las circunstancias, y la alerta debe servir para activar coordinaciones oportunas. La iniciativa no fija nuevos plazos numéricos para cada etapa ni autoriza atribuirlos a su articulado.

La evaluación del riesgo del artículo 19 considera su nivel, la probabilidad de afectación y las condiciones que facilitan su materialización. La motivación debe vincular esos elementos con la medida escogida. Una respuesta genérica puede ser insuficiente si el peligro se concentra en un lugar, una actividad o una persona vinculada con el beneficiario. La participación del interesado permite conocer aspectos que no aparecen en los registros administrativos.

La revisión prevista en el artículo 20 responde al carácter variable del riesgo. Una medida que fue adecuada puede necesitar ajustes cuando cambian las amenazas, el lugar de residencia o las actividades desarrolladas. Del mismo modo, su cese requiere valorar las circunstancias que justificaron su adopción. La duración no debe confundirse con una protección indefinida por la sola condición de defensor, ni con un plazo que ignore la persistencia del peligro.

La alerta temprana del artículo 21 debe integrarse con la evaluación y la respuesta de las entidades competentes. Su valor protector radica en anticipar intervenciones. La mera recepción o traslado de información no acredita que el riesgo haya disminuido. La trazabilidad de la atención permite comprobar si se identificó al responsable de ejecutar y si la actuación se produjo.

La protección del entorno del artículo 18 requiere una conexión con la labor de defensa y con la amenaza. Su inclusión evita que se reduzca el riesgo del beneficiario mientras se mantiene una vía de presión sobre sus familiares o asociados. Los bienes y medios de trabajo también pueden ser relevantes cuando su afectación impide continuar las actividades protegidas. La evaluación debe explicar su relación con la seguridad y con el ejercicio de derechos.

4.5.5 ADECUACIÓN INSTITUCIONAL Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO

La primera disposición ordena fortalecer el Mecanismo Intersectorial existente, sin crear estructuras paralelas. La segunda dispone medir el desempeño de las medidas y publicar un informe anual. La tercera encarga aprobar el reglamento y adecuar a la ley el Decreto Supremo 004-2021-JUS en ciento veinte días hábiles, y la cuarta prevé prepublicar el proyecto de reglamento para recibir aportes. La quinta contempla la adecuación de procedimientos de las entidades, la sexta articula los protocolos sectoriales, incluido el del sector Ambiente, y la séptima precisa el financiamiento. La disposición complementaria transitoria asegura la continuidad de las medidas vigentes.

La primera disposición complementaria final no crea un sistema funcional. El artículo 43 de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, reserva a la ley la creación de sistemas, y la propuesta opta por fortalecer el mecanismo existente en lugar de crear rectoría, órganos o competencias nuevas. Una eventual organización sistémica requeriría una decisión normativa y un sustento propios.

La medición de desempeño prevista en la segunda disposición exige diferenciar actividad y resultado. El número de reuniones o de resoluciones informa sobre actuaciones realizadas, pero no demuestra por sí mismo que una amenaza se reduzca. La ejecución oportuna de la medida, su correspondencia con el riesgo y la percepción informada del beneficiario son

dimensiones que pueden orientar la evaluación, sin que se presenten aquí como indicadores ya aprobados por el proyecto.

La publicación del proyecto de adecuación permite identificar dificultades prácticas antes de cerrar el desarrollo administrativo. La participación debe ser accesible y compatible con la confidencialidad de los casos. Las opiniones pueden referirse a procedimientos y barreras sin requerir que se divulgue la identidad de personas protegidas. La decisión final corresponde a la autoridad competente, que actúa dentro de la ley.

4.6 CONTINUIDAD INSTITUCIONAL Y COHERENCIA CON LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La iniciativa mantiene como punto de partida el Mecanismo Intersectorial y encarga su adecuación a la ley. Esta continuidad permite aprovechar procedimientos, información y espacios de coordinación existentes. La mayor jerarquía de las garantías no significa que el decreto supremo se convierta íntegramente en ley ni que desaparezca su desarrollo operativo. Deben preservarse las medidas vigentes mientras se realiza la adecuación, evitando interrupciones injustificadas de protección.

La coordinación a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos debe distinguirse de las funciones propias de los sectores, gobiernos subnacionales y órganos autónomos. La cooperación interinstitucional no implica subordinación del Ministerio Público, del Poder Judicial o de la Defensoría del Pueblo. Tampoco permite atribuir a las autoridades regionales o locales competencias policiales o jurisdiccionales que no poseen.

La opción de fortalecer el mecanismo existente, en lugar de declarar de interés la creación de un sistema nacional, evita confundir la propuesta con la creación de un sistema funcional o con una modificación tácita de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo. La articulación prevista debe evitar duplicidades y relacionarse con las capacidades del mecanismo existente.[15]

4.7 VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

La iniciativa se relaciona con la Política de Estado 28, sobre plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos, acceso a la justicia e independencia judicial. La protección de quienes denuncian vulneraciones contribuye a la exigibilidad de derechos y requiere respetar la independencia de las entidades de justicia.[16]

También guarda relación con la Política de Estado 24, sobre un Estado eficiente y transparente, en cuanto exige coordinación y evaluación de la respuesta pública. La concordancia se expresa en el seguimiento del cumplimiento y en la rendición de cuentas con resguardo de información sensible. Esta vinculación programática no sustituye la demostración de viabilidad jurídica y económica.[17]

---

[15] Congreso de la República, Ley N.º 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, artículos 43 y 44, sobre la definición y creación de los sistemas mediante ley y las funciones de sus entes rectores.

[16] Acuerdo Nacional, Política de Estado N.º 28, «Plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos y acceso a la justicia e independencia judicial». Enlace de consulta: https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/28-plena-vigencia-de-la-constitucion-y-de-los-derechos-humanos-y-acceso-a-la-justicia-e-independencia-judicial/

[17] Acuerdo Nacional, Política de Estado Nº24, «Afirmación de un Estado eficiente y transparente». Enlace de consulta: https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/iv-estado-eficiente-transparente-y-descentralizado/24-afirmacion-de-un-estado-eficiente-y-transparente/

La relación con las políticas del Acuerdo Nacional se concreta en la posibilidad de exigir protección y evaluar su cumplimiento. La vigencia de derechos necesita canales accesibles y una respuesta estatal que no dependa exclusivamente de gestiones informales. La contribución del proyecto se aprecia en los criterios que aporta para ordenar esa actuación y en la continuidad de la tutela que pretende asegurar.

El enfoque territorial permite vincular la actuación nacional con la atención de situaciones locales. La coordinación debe conservar una identificación clara de responsabilidades para que la descentralización no diluya el deber de respuesta. La difusión de resultados agregados puede contribuir al control ciudadano sin exponer identidades o ubicaciones sensibles.

V. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

5.1 ANTECEDENTES NORMATIVOS

La protección de personas defensoras tiene antecedentes administrativos previos al proyecto. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos aprobó un protocolo en 2019 y su registro de situaciones de riesgo fue objeto de desarrollo posterior. El Decreto Supremo 004-2021-JUS creó el Mecanismo Intersectorial y sustituyó los instrumentos señalados en su disposición derogatoria; el Decreto Supremo 002-2022-JUS modificó el régimen. Estos antecedentes acreditan una trayectoria de regulación que la propuesta busca consolidar, sin presentar como inexistentes los derechos y procedimientos ya reconocidos.

En materia ambiental, la Resolución Ministerial 134-2021-MINAM aprobó el protocolo sectorial de protección de personas defensoras ambientales. Su existencia es pertinente para la línea del proyecto: reconoce la relación entre derechos humanos, defensa del ambiente e intervención sectorial. La ley propuesta debe articular esos instrumentos y la atención general del mecanismo, evitando rutas contradictorias para una misma situación.

5.2 ANTECEDENTES PARLAMENTARIOS

El documento base identifica los proyectos 6625/2020-CR, 6762/2020-CR y 7538/2020-CR como antecedentes de protección de personas defensoras, junto con los proyectos 2069/2021-PE y 4686/2022-CR. Constituyen referencias de distintas aproximaciones: una protección general de la defensa de derechos humanos, una atención específica a dirigentes comunales e indígenas en riesgo y una protección de personas defensoras ambientales.

La comunicación oficial del Congreso del 6 de diciembre de 2023 da cuenta de la aprobación, en la Comisión de Justicia y Derechos Humanos, de un dictamen sobre los proyectos 2069/2021-PE y 4686/2022-CR. Esa actuación demuestra la existencia de debate parlamentario; no equivale a promulgación ni certifica por sí misma el estado posterior de las iniciativas.[18]

La experiencia parlamentaria es útil para delimitar el ámbito de protección y valorar la articulación con el mecanismo existente. El presente proyecto opta por una cobertura general de derechos humanos con enfoques diferenciados. La procedencia de los aportes de terceros

[18] Congreso de la República, Centro de Noticias del Congreso, «Aprueban dictamen que establece marco normativo para protección de los defensores de derechos ambientales», publicación del 6 de diciembre de 2023. Enlace de consulta: https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/aprueban-dictamen-que-establece-marco-normativo-para-proteccion-de-los-defensores-de-derechos-ambientales/

y de los textos utilizados debe identificarse en el expediente, para que el debate sustantivo cuente con atribución documental suficiente.

5.3 INVESTIGACIONES Y FUENTES UTILIZADAS

El sustento combina normas oficiales, información administrativa, supervisión defensorial e investigación de organizaciones especializadas. Global Witness y Amnistía Internacional aportan registros de violencia y riesgo; sus universos y periodos se conservan diferenciados. La Defensoría del Pueblo aporta evaluación institucional y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos información de atención. La SPDA proporciona un antecedente de análisis del debate parlamentario.

Las fuentes se identifican a continuación con enlaces para su consulta. La evidencia corresponde a los periodos indicados en cada publicación. Los datos administrativos describen casos registrados, los informes de organizaciones documentan sus propios universos y el análisis costo-beneficio presenta efectos esperados; ninguna de esas categorías debe tratarse como una medición equivalente a las demás.

VI. SECTORES COMPRENDIDOS

6.1 SECTORES Y ENTIDADES DEL PODER EJECUTIVO

La propuesta comprende a las autoridades públicas en el ámbito de sus competencias y se apoya en las entidades vinculadas con el mecanismo existente. La publicación oficial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del 17 de junio de 2026 identifica la participación de nueve entidades del Poder Ejecutivo. Su inclusión no significa que todas ejecuten las mismas medidas ni que esta exposición les asigne potestades nuevas.[19]

Sector o entidad	**Relación con la implementación de la propuesta**
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.	Coordinación del mecanismo y desarrollo de procedimientos y evaluación previstos en la fórmula.
Ministerio del Interior y Policía Nacional del Perú.	Actuaciones de seguridad y ejecución de medidas que correspondan conforme al régimen aplicable.
Ministerio del Ambiente.	Intervención sectorial relacionada con personas defensoras ambientales.
Ministerio de Cultura.	Articulación de la pertinencia cultural y lingüística y de la atención de derechos colectivos.

[19] Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, «MINJUSDH fortalece la articulación intersectorial para la protección de personas defensoras de derechos humanos», publicación del 17 de junio de 2026. Enlace de consulta: https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/1407891-minjusdh-fortalece-la-articulacion-intersectorial-para-la-proteccion-de-personas-defensoras-de-derechos-humanos

Sector o entidad	Relación con la implementación de la propuesta
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.	Intervención en los supuestos comprendidos por sus competencias de protección y atención.
Ministerio de Relaciones Exteriores.	Coordinación en situaciones con dimensión internacional y asistencia que corresponda.
Ministerio de Energía y Minas.	Coordinación sectorial cuando el contexto de riesgo se relaciona con materias bajo su competencia.
Ministerio de Desarrollo Agrario y Riego.	Coordinación en ámbitos agrarios, territoriales y de recursos comprendidos por sus atribuciones.
Comisión Nacional para el Desarrollo y Vida sin Drogas.	Coordinación en el ámbito de sus competencias frente a contextos de riesgo relacionados con economías ilegales.

El Ministerio de Economía y Finanzas es una entidad relevante para la evaluación de las implicaciones presupuestales; esta mención no lo incorpora por sí misma como integrante del mecanismo. Las entidades deben identificar qué actuaciones se atienden con capacidades disponibles y cuáles demandan una decisión de programación o una modificación de alcance.

6.2 NIVELES DE GOBIERNO Y ÓRGANOS AUTÓNOMOS

Los gobiernos regionales y locales quedan comprendidos por la formulación general de deberes del artículo 15 y por las acciones de coordinación que correspondan. La ejecución territorial debe respetar su distribución de competencias. La proximidad con la población puede facilitar información y atención, pero no autoriza atribuirles funciones policiales o de investigación penal que no les corresponden.

El Ministerio Público y el Poder Judicial participan desde sus competencias de investigación, tutela y decisión. La coordinación prevista por la propuesta respeta su autonomía e independencia. La Defensoría del Pueblo aporta supervisión y recomendaciones en el ejercicio de su mandato; la exposición no crea una relación de subordinación respecto del ministerio coordinador.

6.3 SOCIEDAD CIVIL PARTICULARES Y BENEFICIARIOS

Los actores sociales comprendidos son las personas defensoras, sus organizaciones y los familiares o asociados vinculados con riesgos derivados de esa labor. También quedan involucradas las entidades privadas a las que se dirige el artículo 9 y quienes colaboran en actividades de prevención y protección. Los primeros constituyen potenciales beneficiarios; los segundos pueden asumir deberes o costos según el alcance final de las disposiciones.

La relación de beneficiarios se presenta por categorías, dado el alcance general de la iniciativa: personas naturales que defienden derechos humanos; personas jurídicas y colectivos comprendidos por la definición; y personas vinculadas cuya exposición al riesgo se

relaciona con la actividad protegida. No es un padrón nominal ni acredita automáticamente una medida individual. La identificación de casos corresponde a la evaluación y debe preservar información sensible.

La participación de representantes de la sociedad civil permite identificar barreras y necesidades. No se afirma que exista conformidad de todos los sectores ni se atribuyen opiniones favorables no incorporadas al expediente. Las consultas y opiniones técnicas que se obtengan deben documentarse y distinguirse del análisis realizado en esta exposición.

VII. NORMAS QUE SE MODIFICAN O DEROGAN

7.1 IDENTIFICACIÓN DEL EFECTO NORMATIVO DIRECTO

La fórmula legislativa del presente proyecto no contiene una modificación o derogación expresa de artículos de otras leyes. Propone una ley autónoma de promoción, reconocimiento y protección y encarga adecuar el mecanismo intersectorial. Por consiguiente, no corresponde presentar una transcripción de texto vigente y texto modificado como si el proyecto ya dispusiera una sustitución que no aparece en su articulado.

La propuesta introduce un marco legal especial de promoción, reconocimiento y protección. En la versión examinada no contiene disposiciones modificatorias o derogatorias expresas de otras leyes. Su incidencia principal consiste en orientar la adecuación del mecanismo intersectorial y de los instrumentos vinculados, conservando las competencias y garantías constitucionales.

El proyecto no debe presentarse como una derogación total del régimen existente. La adecuación requiere identificar las reglas compatibles y las que necesitan modificación, así como preservar la continuidad de la protección. Los derechos de información y los tratamientos de datos deben articularse con sus regímenes legales respectivos. Las reglas de reparación no desplazan por sí mismas los procedimientos para determinar responsabilidad.

La aplicación de la ley preserva la independencia de las autoridades de justicia, la determinación de responsabilidades conforme a derecho y los límites de la potestad reglamentaria. La adecuación normativa debe permitir una lectura coherente de derechos, deberes y medidas. Las precisiones necesarias para garantizar esa coherencia corresponden a la fórmula legal y no se sustituyen por el desarrollo de sus fundamentos.

7.2 COMPATIBILIDAD Y ALCANCE DE LA ADECUACIÓN NORMATIVA

En su relación con el régimen vigente, la iniciativa combina disposiciones que coinciden con garantías existentes, precisiones de alcance general y materias que requieren desarrollo adicional. Esta distinción impide presentar toda la fórmula como creación de derechos nuevos. La evaluación de coherencia exige reconocer los puntos de continuidad y establecer los cambios con precisión.

La regla de información a cargo de particulares tiene una incidencia distinta de las pautas de evaluación del riesgo. La primera puede ampliar obligaciones y debe delimitarse en su relación con la legislación general; las segundas orientan decisiones de protección. Las disposiciones sobre reparación y recursos también necesitan conservar la competencia de las vías que determinan responsabilidad. La aprobación de una ley especial no desplaza automáticamente todo régimen relacionado con su objeto.

La potestad reglamentaria permite concretar la ejecución dentro del marco de la ley. No corresponde utilizarla para crear restricciones esenciales a derechos o para resolver contradicciones que necesitan una decisión legislativa. La tercera disposición debe ejecutarse mediante los instrumentos jurídicos competentes y con participación de los sectores involucrados. Su plazo no altera la distribución constitucional de atribuciones.

La proporcionalidad exige que la protección sea adecuada para reducir el riesgo y que su intensidad responda a las circunstancias. El trato diferenciado pierde justificación si se desvincula de la actividad y de las necesidades identificadas. El proyecto debe aplicarse sin discriminación por opiniones, afiliación o capacidad de representación, y con resguardo del derecho de defensa de quienes pudieran resultar afectados por decisiones de las autoridades.

7.3 RELACIÓN CON NORMAS QUE REQUIEREN ARMONIZACIÓN

Norma relacionada	Incidencia de la fórmula examinada	Efecto que no debe presumirse
Decreto Supremo 004-2021-JUS y modificatoria.	Fortalecimiento y adecuación del mecanismo, según el artículo 17 y la tercera disposición final.	No existe en el proyecto una sustitución literal completa ni un mandato expreso de dejar sin efecto todo el régimen.
Ley 27806 y reglamento.	El artículo 9 plantea obligaciones informativas que requieren delimitación y armonización.	No se modifica expresamente un artículo de la ley general ni se eliminan todos sus límites.
Ley 29733 y reglamento.	La gestión de datos del beneficiario exige protección y seguridad de la información.	No se dispone una exclusión general del régimen de datos personales.
Ley 29158.	La primera disposición ordena fortalecer el Mecanismo Intersectorial existente.	No crea un sistema funcional ni nuevas estructuras, ni modifica la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

La tercera disposición complementaria final establece un plazo máximo de ciento veinte días hábiles para aprobar el reglamento y adecuar el mecanismo. La cuarta prevé la prepublicación para recibir opiniones y la quinta regula la adecuación de procedimientos desde la vigencia del reglamento. La disposición complementaria transitoria garantiza la continuidad de las medidas de protección durante la adecuación.

VIII. ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

8.1 ACTORES Y GRUPOS DE INTERÉS

Los beneficiarios directos son las personas defensoras que enfrentan riesgos vinculados con su actividad y, según la evaluación del caso, su entorno familiar y organizativo. Las

comunidades y las personas cuyos derechos se defienden reciben beneficios indirectos por la continuidad de la representación, la denuncia y la participación. Las entidades públicas asumen actuaciones de coordinación, evaluación y ejecución; las entidades privadas comprendidas por el artículo 9 enfrentan deberes informativos cuyo alcance requiere delimitación.

8.2 BENEFICIOS ESPERADOS Y DISTRIBUCIÓN DE COSTOS

El beneficio principal es contribuir a la protección de la vida, la integridad y la libertad de quienes defienden derechos. La estabilidad del marco jurídico puede mejorar la previsibilidad de la atención y la coordinación institucional. En materia ambiental, la continuidad de la vigilancia y la denuncia favorece la comunicación de amenazas a bosques, agua y territorios. Son efectos esperados sujetos a implementación; no se presenta una reducción de ataques o de conflictos como resultado ya demostrado de la ley.

La prevención de daños puede evitar pérdidas de medios de vida, desplazamientos, atención posterior y deterioro de la confianza pública. La mejor coordinación puede reducir duplicidades y facilitar seguimiento. El cumplimiento de obligaciones de protección también contribuye a reducir el riesgo de responsabilidad estatal; no es posible cuantificar ese efecto ni sostener que el proyecto elimina la posibilidad de controversias internacionales.

Actor	**Beneficios esperados**	**Costos o cargas por evaluar**
Personas defensoras y entorno vinculado	Mayor seguridad, continuidad de su labor y acceso a tutela.	Tiempo de participación y posibles desplazamientos; efectos de medidas sobre medios de vida.
MINJUSDH y sectores ejecutores	Criterios comunes, mejor articulación y seguimiento.	Personal, transporte, comunicaciones, evaluación y ejecución de medidas.
Poder Judicial y Ministerio Público	Coordinación y acceso a información pertinente.	Actuaciones y capacitación dentro de sus competencias, preservando su autonomía.
Gobiernos regionales y locales	Prevención territorial y canales de derivación.	Adecuación de procedimientos y coordinación, según capacidades disponibles.
Entidades privadas comprendidas	Reglas más previsibles de acceso a información.	Identificación y revisión de información; resguardo de datos y reservas legales.
Comunidades y sociedad	Participación, vigilancia y defensa de bienes colectivos.	Recursos institucionales de implementación y seguimiento.

8.3 VIABILIDAD PRESUPUESTAL

La propuesta se apoya en la institucionalidad y las capacidades del Mecanismo Intersectorial para la Protección de las Personas Defensoras de Derechos Humanos, promoviendo el uso eficiente de los recursos y la coordinación entre las entidades participantes.

Las actuaciones para su implementación se programarán conforme a las competencias de cada entidad y a las disposiciones del Sistema Nacional de Presupuesto Público, con observancia del artículo 79 de la Constitución Política del Perú. La evaluación del desempeño permitirá orientar los recursos hacia las necesidades de protección y mejorar su ejecución.

8.4 SEGUIMIENTO DE RESULTADOS

La segunda disposición complementaria final permite evaluar el desempeño de las medidas. El seguimiento debe distinguir decisiones emitidas, ejecución material, oportunidad de atención y adecuación al riesgo. También debe identificar dificultades de acceso y necesidades de revisión. La información agregada puede contribuir a la rendición de cuentas, resguardando identidad, ubicación y demás datos sensibles de las personas beneficiarias.

IX. IMPACTO AMBIENTAL

9.1 RELACIÓN CON LA DEFENSA AMBIENTAL Y TERRITORIAL

La protección de personas defensoras tiene una relación directa con el ejercicio del derecho a un ambiente equilibrado y adecuado. Quienes vigilan, informan y denuncian afectaciones contribuyen a que las autoridades conozcan amenazas y adopten las decisiones que correspondan. En territorios amazónicos, esas actividades pueden vincularse con la protección de bosques, agua, territorio y formas de vida comunitaria.

El proyecto mantiene una cobertura general de derechos humanos y, dentro de ella, reconoce las necesidades particulares de la defensa ambiental. Esa aproximación permite atender riesgos relacionados con economías ilegales y disputas territoriales sin condicionar la protección a la defensa de un único tipo de derecho. El enfoque intercultural favorece una respuesta compatible con la lengua, organización y relación con el territorio de los pueblos indígenas.

9.2 EFECTOS DIRECTOS E INDIRECTOS

La propuesta regula garantías y mecanismos de protección de personas. No autoriza obras, actividades extractivas ni cambios de uso del suelo. Atendiendo a su contenido, no se identifica un impacto físico ambiental directo derivado de su aprobación. Esta apreciación no sustituye la evaluación que pudiera corresponder a futuras actuaciones materiales de implementación.

El efecto indirecto esperado es favorable: la continuidad de la vigilancia y la denuncia puede facilitar la prevención y atención de daños ambientales. Su concreción depende de la eficacia de la protección y de la respuesta de las autoridades competentes. No se dispone de una estimación que permita atribuir a la ley hectáreas conservadas, emisiones evitadas o una disminución cuantificada de actividades ilícitas.

9.3 CONDICIONES DE IMPLEMENTACIÓN

Las medidas deben considerar el vínculo de la persona con su comunidad y territorio. Un traslado puede disminuir un riesgo inmediato y, al mismo tiempo, afectar medios de subsistencia o participación comunitaria. Su selección requiere evaluación individual y contextual, participación de la persona protegida y revisión de alternativas compatibles con su seguridad.

La protección no determina la legalidad de una actividad económica ni anticipa la solución de una controversia ambiental. La fiscalización, la investigación y las autorizaciones mantienen sus reglas y autoridades. Esta delimitación permite proteger la defensa pacífica de derechos y preservar la imparcialidad de las decisiones de fondo.