

**Opinión Legal**

**Dictamen que propone la  
modificación de la Ley 27692,  
Ley de creación de la Agencia  
Peruana de Cooperación  
Internacional (APCI)**



**SPDA**



**Edición:** Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

**Diagramación:** Fernando Pano

**Foto de portada:** SPDA

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), 2024. *Dictamen que propone la modificación de la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)*. Lima: SPDA.

*Se prohíbe la venta total o parcial de esta publicación; sin embargo, puede hacer uso de ella siempre y cuando cite correctamente a los autores.*

Primera edición digital, diciembre 2024

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2024-12813

**Sociedad Peruana de Derecho Ambiental**

Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú

Teléfono: (+51) 612-4700

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

Publicación de acceso abierto en: [www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

# Índice

<b>I. Antecedentes</b> .....	4
<b>II. Base jurídica revisada</b> .....	7
<b>III. Conclusiones y recomendaciones</b> .....	8
<b>IV. Análisis de los proyectos de ley</b> .....	13
<b>V. Consideraciones finales</b> .....	40

## I. Antecedentes

- El 17 de octubre de 2023, el congresista Segundo Toribio Montalvo Cubas, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, presentó el proyecto de Ley 6162/2023-CR, “Ley que establece la obligatoriedad del registro y presentación de declaraciones anuales de las Organización No Gubernamentales de Desarrollo Nacionales (ONGD), Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional (ENIEX), Instituciones Privadas Sin Fines de Lucro receptoras de donaciones de carácter asistencial o educacional provenientes del exterior (IPREDA), modificando la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional” (en adelante, “PL 6162”).

El 19 de octubre de 2023, el PL 6162 fue derivado a la Comisión de Relaciones Exteriores para su estudio y dictaminación.

- El 27 de octubre de 2023, el congresista Juan Bartolomé Burgos Oliveros, integrante del Grupo Parlamentario Unidad y Dialogo Parlamentario, presentó el Proyecto de Ley 6252/2023-CR, “Ley que establece disposiciones para garantizar la transparencia y fiscalización de los Organismos No Gubernamentales” (en adelante, “PL 6252”).

El 30 de octubre de 2023, el PL 6252 fue derivado a las comisiones de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como primera comisión dictaminadora, y de Relaciones Exteriores, como segunda comisión dictaminadora, para su estudio y dictaminación.

- El 28 de febrero del 2024, el congresista José Cueto Aservi, integrante del Grupo Parlamentario Renovación Popular<sup>1</sup>, presentó el Proyecto de Ley 7140/2023-CR “Ley que fortalece a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional en sus funciones de control, supervisión y fiscalización de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD), Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional (ENIEX) e Instituciones Privadas sin fines de lucro Receptoras de Donaciones de carácter asistencial o educacional provenientes del exterior (IPREDA) Receptoras de la Cooperación Internacional No Reembolsable” (en adelante, “PL 7140”).

---

<sup>1</sup> Al momento de la presentación, el congresista Cueto era integrante de la bancada Renovación Popular, actualmente es integrante de la bancada Honor y Democracia.

El 29 de febrero, el PL 7140 fue derivado a las comisiones de Relaciones Exteriores, como primera comisión dictaminadora, y de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, como segunda comisión dictaminadora, para su estudio y dictaminación.

- El 20 de marzo, la congresista María Grimaneza Acuña Peralta, integrante del Grupo Parlamentario Alianza para el Progreso, presentó el proyecto de Ley 7354/2023-CR, “Ley que establece la modificación de la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación internacional - APCI” (en adelante, “PL 7354”).

El 21 de marzo, el PL 7354 fue derivado a la Comisión de Relaciones Exteriores para su estudio y dictaminación.

- El 25 de marzo, el congresista Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco, integrante del Grupo Parlamentario Fuerza Popular, presentó el Proyecto de Ley 7367/2023-CR “Ley que contribuye a la transparencia y supervisión de la ejecución de los recursos recibidos por las ONGD, provenientes de la Cooperación técnica internacional no reembolsable” (en adelante, “PL 7367”).

El mismo día de su presentación, el PL 7367 fue derivado a las comisiones de Relaciones Exteriores, como primera comisión dictaminadora, y de Economía, Banca, Finanzas e Inteligencia Financiera, como segunda comisión dictaminadora, para su estudio y dictaminación.

- El 9 de abril, el congresista Américo Gonza Castillo, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, presentó el Proyecto de Ley 7505/2023-CR, que propone la “Ley que modifica la Ley 27692, a fin de fortalecer las funciones de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional en el sector Agropecuario” (en adelante, “PL 7505”).

El 10 de abril, el PL 7505 fue derivado a la Comisión de Relaciones Exteriores para su estudio y dictaminación.

- El 8 de abril, en la decimosexta sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores del período anual de sesiones 2023-2024<sup>2</sup>, el congresista José Cueto sustentó el PL 7140, de su autoría.
- El 15 de abril, en la décimo séptima sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, los representantes de la Agencia Peruana de

---

<sup>2</sup> En adelante, sólo se hará referencia a la sesión, ya que todas se realizaron en el período anual de sesiones 2023-2024.

Cooperación Internacional (APCI) sustentaron la opinión institucional de los PL citados.

- El 29 de abril, en la decimoctava sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, los representantes de Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat) y de la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) sustentaron las opiniones institucionales de los PL citados.
- El 6 de mayo, en la decimonovena sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, los congresistas Juan Burgos y María Acuña sustentaron los PL 6252 y 7354, de los que son autores, respectivamente.
- El 3 de junio, en la vigesimosegunda sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, la directora ejecutiva de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), Nancy Magaly Silva Sebastián, se presentó ante la comisión, a fin de responder a un pliego de preguntas vinculadas a los proyectos de ley citados, remitido mediante Oficio 648-2023-2024-CRREE-AAR del 20 de mayo de 2024.
- El 5 de junio, en la quinta sesión extraordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, se puso a debate y se aprobó el Dictamen recaído en los proyectos de ley 6162/2023-CR, 6252/2023-CR, 7140/2023-CR, 7354/2023-CR, 7367/2023-CR y 7505/2023-CR, denominado "Ley que modifica la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, con la finalidad de fortalecer el trabajo de dicha institución y contribuir con la transparencia y la supervisión de la ejecución de los recursos recibidos por las entidades que gestionan la cooperación técnica internacional no reembolsable". El Dictamen se aprobó por mayoría, con 12 votos a favor y 1 en contra.
- El 29 de noviembre, la Junta de Portavoces aprobó incorporar en la Agenda del Pleno del Congreso de la República, el Dictamen aprobado por la Comisión de Relación Exteriores denominado "Ley que modifica la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, con la finalidad de fortalecer el trabajo de dicha institución y contribuir con la transparencia y la supervisión de la ejecución de los recursos recibidos por las entidades que gestionan la cooperación técnica internacional no reembolsable".
- Mediante el presente informe, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) emite opinión legal sobre el mencionado Dictamen, a fin de contribuir con dichos aportes al proceso legislativo que realiza el Congreso de la República.

## **II. Base jurídica revisada**

- Constitución Política del Perú
- Decreto Legislativo 719, “Ley de Cooperación Técnica Internacional”
- Ley 27692, “Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, APCI”
- Ley 27693, “Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú, UIF”
- Ley 28875, “Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable”
- Ley 29158, “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo”
- Ley 32069, “Ley General de Contrataciones Públicas”
- Decreto Supremo 133-2013-EF, “Texto Único Ordenado del Código Tributario”
- Decreto Supremo 054-2018-PCM, “Lineamientos de Organización del Estado”
- Decreto Supremo 004-2019-JUS, “Texto Único Ordenado de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General”
- Resolución SBS 789-2018, “Norma para la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo aplicable a los sujetos obligados bajo supervisión de la UIF-Perú, en materia de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo”
- Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, “Manual de Técnica Legislativa”
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0045-2004-AI/TC
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en los expedientes 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 0008-2003-AI/TC
- Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente 7798-2013-PA/TC

### III. Conclusiones y recomendaciones

Recomendamos al Pleno del Congreso de la República **archive** el Dictamen<sup>3</sup> de la Comisión de Relaciones Exteriores que acumula los Proyectos de Ley 6162-2023/CR (Montalvo), 6252-2023/CR (Burgos), 7140-2023/CR (Cueto), 7354-2023/CR (Acuña), 7367-2023/CR (Aguinaga) y 7505-2023/CR (Gonza), debido a que **contiene propuestas que afectarían derechos humanos, contravienen la Constitución, ponen en riesgo la aplicación de la normativa vigente tributaria y de inteligencia financiera (SBS), así como criterios de protección de derechos fundamentales establecidos por el Tribunal Constitucional.**

Las graves deficiencias de estas propuestas también han sido identificadas en las opiniones técnicas enviadas por la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINRREE), la Sunat y la SBS.

Nuestras principales conclusiones en torno al Dictamen son las siguientes:

**1) Sobre la propuesta de crear una “Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales”**

El Dictamen plantea la creación de un organismo específicamente para la fiscalización de la ONG; sin embargo, a la fecha ya contamos con la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), institución pública habilitada legalmente para ejercer una fiscalización cruzada de las actividades de las ONG.

La propia APCI se encarga ya de ejercer la supervisión, fiscalización y sanción de las ONG que se encuentren registradas a través del control posterior de declaraciones anuales y requerimientos de información; además, en el ámbito de sus competencias, tanto Sunafil, Sunat y la SBS, a través de la UIF, pueden realizar acciones de fiscalización y sanción a las ONG.

En este sentido, en virtud de los principios de eficiencia y eficacia en la organización del Estado, no resulta necesario crear una entidad para cubrir competencias que ya se encuentran organizadas por otras entidades y que vienen siendo ejercidas justamente en función de especialidad, el mismo que también representa un principio de organización del Estado.

---

<sup>3</sup> El dictamen se puede leer y descargar en esta dirección: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTkzNDEw/pdf>



**2) Sobre las propuestas de publicar información en tiempo real, información sobre la ejecución de los fondos provenientes de la CTI de las ONG, pasible de investigaciones de inteligencia financiera y/o fiscalizaciones tributarias, que sería publicada en tiempo real**

De acuerdo a la normatividad vigente, la APCI ya cuenta con acceso a la información sobre el nombre de los representantes legales, los datos de contacto, el nombre de los planes, programas, de los proyectos o de las actividades específicas que realizan las ONG, así como el monto de los recursos o donaciones percibidas de la cooperación internacional y las fuentes de financiamiento. Asimismo, dentro de lo regulado por el marco legal existente, la APCI realiza supervisiones durante el año a las ONG que incluye visitas a los beneficiarios del proyecto a efectos de conocer el nivel de la implementación de las actividades en el campo. Por lo tanto, con toda esta información que se remite anualmente y las supervisiones anuales que se realizan, la APCI cuenta con las herramientas suficientes que le permitan realizar las labores de seguimiento y fiscalización que tiene actualmente.

Adicionalmente a las obligaciones de información que tienen las ONG con la APCI, debe considerarse que las ONG que ejecutan fondos de cooperación internacional también se encuentran obligadas, por sus financiadores, a realizar auditorías institucionales anuales a la institución, así como auditorías anuales de proyectos, con la finalidad de constatar que la ejecución presupuestal y financiera de los proyectos a cargo de la ONG responden a los objetivos de cooperación internacional y se realizan respetando del marco normativo.

Sin embargo, preocupa la evidente sobrerregulación que busca este proyecto de ley, ya que requisitos administrativos exagerados podrían generar que se sature el trabajo de la organización con entrega de información innecesaria para la fiscalización, lo cual generaría demoras en el proceso y obstaculizar el trabajo de las ONG.

Todo ello, podría impactar en la sostenibilidad de las ONG ya existentes o en la posibilidad de creación de nuevas organizaciones similares. Por tanto, como ya lo hemos mencionado, es importante conocer el nivel de detalle que se busca, considerando que actualmente las ONG bajo el ámbito de cooperación internacional ya entregan la información a la APCI, y también cumplen con la entrega de información laboral a Sunafil, información tributaria a Sunat, cuentan con un oficial de cumplimiento en el marco de las normas de la SBS, entre otros más.

Adicionalmente, mediante este proyecto de ley se busca incluir también la publicación de toda la información anteriormente mencionada, así como limitar la inscripción de la ONG en los registros de APCI.

Al respecto, debe considerarse que del análisis del marco constitucional y normativo vigente, estas propuestas ponen en riesgo los derechos fundamentales al secreto bancario y a la reserva tributaria, así como de normativa de la SBS y del Texto Único Ordenado (TUO) del Código Tributario vinculados a información sensible que es objeto de análisis para inteligencia financiera y de fiscalización tributaria, cuya divulgación contravendría competencias de dichas entidades y pondría en riesgo el ejercicio de sus facultades. Este diagnóstico también ha sido compartido por la Sunat y la UIF, que se han opuesto a estas propuestas en las opiniones técnicas enviadas sobre los PL que fueron acumulados en el Dictamen.

Es necesario precisar que, bajo el marco legal vigente, hace más de quince (15) años, las ONG que ejecutan fondos provenientes de la CTI solo pueden realizarlo si están debidamente registradas ante APCI y entregan la información correspondiente, bajo las actividades de fiscalización y sanción, en caso corresponda, de APCI.

No se debe obviar, además, que Sunat y la Unidad de Inteligencia Financiera de la SBS también ejercen funciones de fiscalización en el marco de sus competencias, con los mecanismos de coordinación ya establecidos con APCI y que pueden ser puestos en riesgo, si es que se implementa la propuesta de divulgación “en tiempo real”.

Es propuesta contraviene expresamente el deber de reserva de este tipo de información, contemplado en el artículo 12 de la Ley 27693, Ley que crea la Unidad de Inteligencia Financiera - Perú.

### **3) Sobre la propuesta para registrar a las ONG que desarrollen “activismo político” y promover sancionarlas**

Esta propuesta de facultar a la APCI para que pueda llevar un registro adicional y específicamente sobre “activismo político” de ONG constituiría una amenaza cuando, por ejemplo, recomiendan mejoras y fortalecimiento del marco legal, en tanto estas actividades podrían, injustificadamente, ser catalogadas como “activismo político” que afectan el “orden público”. En consecuencia, al incurrir en una infracción que se propone calificar como muy grave, la APCI podría imponer una sanción que, en la práctica, implicaría el cese de actividades de las ONG, mediante la cancelación de su inscripción y registro como entidad que percibe fondos provenientes de la CTI.

Este tema es altamente contingente, en la medida que nos encontramos ante un concepto general que dependerá del contenido que se le dé y, que, de ser mal utilizado, tendría graves consecuencias para las ONG.

Esta propuesta no fue planteada en ningún proyecto de ley y las entidades técnicas competentes no han tenido oportunidad de opinar respecto a esta propuesta sino hasta que se publicó el Dictamen aprobado.

**4) Sobre la propuesta para que la APCI pueda sancionar a las ONG impidiendo que puedan ejecutar fondos provenientes de la cooperación técnica internacional (CTI)**

Esta propuesta contraviene expresamente lo que señala la Constitución y una sentencia del Tribunal Constitucional de 2007, ya que vulnera el derecho fundamental de libertad de asociación (numeral 13 del artículo 2) cuando plantea que se cancele el registro de una ONG que percibe fondos de la CTI. Dado que, mediante una resolución administrativa se estaría disolviendo una ONG, en tanto que dicha cancelación del registro implica que la ONG sancionada no pueda seguir percibiendo fondos provenientes de la CTI, es decir, no pueda seguir funcionando. Esta propuesta ha sido desestimada por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

**5) Sobre la propuesta de prohibir que las ONG que ejecutan recursos provenientes de la CTI puedan contratar con el Estado**

Esta propuesta debe ser desestimada porque:

- Tiene una redacción confusa y plantea una modificación tácita a la Ley General de Contrataciones Públicas, al incorporar, en la práctica, un nuevo supuesto de impedimento para contratar con el Estado (artículo 30 de la Ley 32069)<sup>4</sup>.
- En tanto se plantea un nuevo impedimento para contratar con el Estado, la propuesta no cumple con los criterios establecidos por el TC para limitar el derecho a participar, de forma individual o asociada, en la vida económica de la Nación y ejercer las libertades económicas que la Constitución garantiza, ya que, al haber delimitado incorrectamente el problema público, la propuesta no es razonable y su redacción es muy abierta y genérica.

---

<sup>4</sup> Al respecto, cabe indicar que, de conformidad con la Vigésimo Novena Disposición Complementaria Final de la Ley 32069, publicada el 24 de junio de 2024, este nuevo marco legal entrará en vigencia a partir de marzo del 2025, por lo que, hasta entonces seguirá vigente la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante la Ley N° 30225 y reglamentada por el TUO aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF. En esta norma tampoco se contempla como impedimento para contratar con el Estado la sola característica de constituirse como asociación.

Por tanto, el análisis realizado aplica tanto para la Ley 32069, como para la Ley 30225, en tanto en ninguna se ha incluido como impedimento para contratar con el Estado el que una persona jurídica perciba fondos provenientes de la CTI.

- Finalmente, incluso en el supuesto que el problema público estuviera delimitado y acreditado razonablemente en la exposición de motivos del Dictamen (que tampoco se hizo en la exposición de motivos del PL 7367), la propuesta de solución planteada afecta gravemente el derecho fundamental a la libertad de contratar ya que no cumple con el test de proporcionalidad, dado que existen medidas menos gravosas para solucionar el problema público planteado.

Sin perjuicio de las observaciones planteadas, y que son desarrolladas en la siguiente sección, consideramos necesario mencionar que, si bien es saludable que la Comisión de Relaciones Exteriores haya invitado a representantes de la APCI, la Sunat y la UIF (SBS) a expresar su opinión sobre estos PL, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en su rol de ente rector de la cooperación técnica internacional y sector al que está adscrito la APCI ha solicitado espacios de trabajo para alcanzar una propuesta consensuada.

Compartimos la solicitud expresada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, que ha sido enviada incluso después de la participación de la APCI en la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso<sup>5</sup>, ya que mediante el Informe 02-2024-DCI/DAE indica que: “*solicita respetuosamente (...) que, a través de la Comisión de Relaciones Exteriores, **pueda trabajarse una propuesta integral que podría contar con la participación de este Ministerio y de la APCI, a fin de lograr una norma consensuada y que responda a necesidades de ajustes***”<sup>6</sup>. (énfasis agregado)

---

<sup>5</sup> Cabe precisar que esta petición fue enviada el 23 de abril de 2024, es decir, después de la participación de los representantes de la APCI en la la décimo séptima sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, el 15 de abril de 2024.

<sup>6</sup> Informe N° 02-2024-DCI/DAE enviado por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República mediante el Oficio RE (MIN) N° 3-0-A/192, del 23 de abril, p. 17.

## **IV. Análisis de los proyectos de ley**

### **4.1. Sobre la propuesta de creación de un organismo para la fiscalización de las ONG**

En la Primera Disposición Complementaria Final del Dictamen se propone crear una “Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales”, como una entidad fiscalizadora específica para las ONG, adscrita a la Sunat. En adelante, la referiremos como la “propuesta de creación de un organismo para la fiscalización de las ONG”.

#### **4.1.1. Análisis de constitucionalidad y legalidad de la propuesta**

Consideramos que la propuesta de creación de un organismo para la fiscalización de las ONG contraviene la facultad exclusiva del Poder Ejecutivo de poder determinar su organización interna, incluyendo la creación de nuevas entidades públicas.

Al respecto, se debe considerar el marco normativo aplicable para la creación de nuevos organismos públicos, esto es, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo<sup>7</sup> (LOPE) y los Lineamientos de Organización del Estado<sup>8</sup> (LOE).

La competencia sobre esta función deriva de una lectura conjunta del artículo 43 de la Constitución Política desarrollada en el numeral 2 del artículo VI de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE), de acuerdo con la cual el Poder Ejecutivo ejerce sus competencias de forma exclusiva, sin poder delegar ni transferir sus funciones. En línea con lo anterior, la creación de organismos públicos, como la propuesta de creación de un organismo para la fiscalización de las ONG que plantea el Dictamen solo puede crearse mediante ley, a iniciativa del Poder Ejecutivo.

Esta doble condición, expresamente señalada en el artículo 28 de la LOPE y en el artículo 31 (numeral 31.1) de la LOE, ha sido claramente incumplido en el Dictamen, ya que la propuesta de creación de un organismo para la fiscalización de las ONG fue planteada originalmente en el PL 6252, que no es una iniciativa del Poder Ejecutivo y que ni siquiera cuenta con su aprobación o validación, contraviniendo la LOPE y LOE.

---

<sup>7</sup> Aprobada mediante Ley N° 29158

<sup>8</sup> Aprobados mediante Decreto Supremo N° 054-2018-PCM

Ahora bien, incluso, para la eventual implementación de esta propuesta, el Ministerio de Economía y Finanzas, como parte del Poder Ejecutivo, puede determinar su estructura organizacional, así como crear o implementar nuevas unidades (numeral 4 del artículo 25), en base a criterios de razonabilidad y necesidad, siguiendo las disposiciones del artículo 16 del Decreto Supremo 054-2018-PCM, que aprueba los Lineamientos de Organización del Estado (LOE).

Sin embargo, en el Dictamen tampoco se ha identificado que se haya cumplido con los requisitos de razonabilidad y necesidad que la LOE contempla para la reorganización de organismos público, como sucedería, de implementarse la propuesta de creación de un organismo para la fiscalización de las ONG, ya que supondría reorganizar funciones de la APCI y de la Sunat.

En este punto, cabe reiterar que la APCI, actualmente, ya viene ejerciendo funciones de fiscalización y sanción de las organizaciones que ejecutan fondos provenientes de la cooperación técnica internacional (CTI). En ese sentido, durante la exposición de Nancy Magaly Silva Sebastián, directora ejecutiva de la APCI<sup>9</sup>, precisó que dicha institución tiene, entre sus funciones:

- Registrar a las ONGD (Organismos no gubernamentales) que ejecutan fondos de la cooperación técnica internacional (CTI), de acuerdo con el literal m) del artículo 4 de la Ley de creación de la APCI.
- Supervisar los programas, proyectos y donaciones ejecutados por entidades privadas inscritas en la APCI, que incluye a las ONG, que ejecutan fondos CTI, de acuerdo con el numeral 3.3. del artículo 3 de la Ley de creación de la APCI.

Pese a que esta exposición fue presentada días antes del debate y votación del Dictamen, en ningún extremo de este se justifica, en base a razones de evidencia en data y/o técnica, por qué se cumplirían con criterios de razonabilidad y necesidad para la implementación de la propuesta de creación de un organismo para la fiscalización de las ONG.

Por otra parte, cabe indicar que, mediante el Informe D000096-2024-PCM-OGAJ<sup>10</sup>, **la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) ha indicado que el PL 6252<sup>11</sup> no es viable**, justamente porque la propuesta de creación de la “Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales” vulnera competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, en específico del Ministerio de Economía y Finanzas, del Ministerio de Justicia y

---

<sup>9</sup> Se puede ver la presentación en el siguiente enlace:

[https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/RREE/files/ppt\\_apci.pdf](https://www.congreso.gob.pe/Docs/comisiones2023/RREE/files/ppt_apci.pdf)

<sup>10</sup> Enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTU5Nz13/pdf>

<sup>11</sup> El Proyecto de Ley 6252 fue acumulado en el Dictamen y su propuesta de creación de una “Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales” ha sido incluida como la 1ra DCF del Dictamen.

Derechos Humanos y del Ministerio de Relaciones Exteriores (numeral 4.3 del Informe de PCM).

En dicha opinión, la PCM menciona que la propuesta de creación de una “Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales” **duplicaría funciones de la APCI** (numeral 3.3. del artículo 3 de la Ley 27692), debido a que no se explica cómo esta intendencia “coadyuvaría a mejorar la intervención de manera distinta a como lo viene realizando actualmente la APCI” (numeral 3.26 del Informe de PCM).

Es oportuno mencionar que esta interpretación no es excepcional y ya ha sido expresada anteriormente por la PCM en anteriores administraciones, señalando que “(...) corresponde al Poder Ejecutivo, y no a otro Poder del Estado, quien regule, determine y establezca las pautas de su actuación, y de las formas organizacionales que considere necesarias”<sup>12</sup>.

A su vez, PCM indica que “(...) El Poder Legislativo, no puede, mediante ley, modificar la estructura orgánica ni crear unidades de organización en entidades del Poder Ejecutivo, debido a que la iniciativa organizacional corresponde a este último”.

Por su parte, mediante el Informe 000006-2024-SUNAT/7T0000<sup>13</sup>, **la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), también se opone a la creación de la Intendencia de fiscalización de las ONG, acogiendo la ya citada posición de PCM, según la cual el Congreso no puede trasgredir las competencias exclusivas del Poder Ejecutivo para determinar su organización interna**<sup>14</sup>.

En detalle, la Sunat indica que esta entidad propuesta pondría en riesgo el enfoque único en la administración tributaria, lo cual va en contra de las prácticas internacionales y la eficiencia en la fiscalización. Además, podría generar un impacto negativo en la autonomía y la capacidad de autogestión de las ONG, así como una duplicación de funciones y superposición de competencias con la APCI.

La Sunat comenta que “la creación de una unidad orgánica que solo se dedique a controlar, supervisar y fiscalizar a las ONG, carece de sentido, pues implicaría destinar recursos humanos y económicos a la fiscalización de un pequeño grupo

---

<sup>12</sup> Enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjEwOTM=/pdf>

Numeral 3.5. del Informe N° D000303-2021-PCM-SSAP, de la Secretaría de Gestión Pública; citado y validado por el numeral 3.4. y del 3.6. al 3.20. del Informe N° D000320-2022-PCM-OGAJ.

<sup>13</sup> Enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTgwMTQ5/pdf> pp. 8-20

<sup>14</sup> Sección “Análisis”, literal a) “Competencias del Poder Ejecutivo”, pp. 3-5.

de sujetos, cuando estos debieran ser destinados a controlar a los sujetos que resulten seleccionados de acuerdo con los criterios técnicos”<sup>15</sup>.

Conforme se ha adelantado en el análisis de la presente sección, en el Dictamen no se han identificado argumentos que expliquen las razones y/o motivos por los cuales se deba desestimar y/o rechazar estas observaciones planteadas por la PCM y la Sunat.

#### 4.1.2. Conclusiones del análisis

Por las razones expuestas, en línea con las opiniones de la PCM y de Sunat, desde la SPDA **recomendamos desestimar y, en una eventual votación del dictamen, no aprobar** la propuesta de creación de la “Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales” contenida en la Primera Disposición Complementaria Final del Dictamen.

Del análisis de la normativa vigente y de la revisión de las opiniones de la PCM y de la Sunat, se concluye:

- La Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) y los Lineamientos de Organización del Estado (LOE) indican, claramente, que la creación de un OT, como sería el caso de la propuesta de creación de un organismo para la fiscalización de las ONG, requiere, necesariamente, de una Ley, que sea iniciativa del Poder Ejecutivo, lo que no sólo no se ha verificado en este caso, sino que tanto la PCM como la Sunat se han opuesto a la creación de esta nueva entidad estatal.
- El marco legal no requiere de ninguna norma legal adicional que habilite a la Sunafil, Sunat o a la UIF (SBS) para realizar actividades de fiscalización a las ONG.
- No se requiere ni se justifica la necesidad de la creación de una unidad organizacional especial, como la “Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales”, de acuerdo con las disposiciones contempladas en la LOPE y los LOE.

Finalmente, conforme se ha señalado en el análisis de la presente sección, es oportuno reiterar que la APCI ya cuenta con competencias sobre el registro, fiscalización y sanción de la ejecución de los fondos provenientes de la cooperación técnica internacional no reembolsable y su correcta utilización de los recursos por parte de las ONG domiciliadas en Perú.

Adicionalmente a las obligaciones de información que tienen las ONG con la APCI, debe considerarse que las ONG que ejecutan fondos de cooperación

---

<sup>15</sup> Sección “Análisis”, literal b) “Facultad de fiscalización de la SUNAT”, p. 9.



internacional también se encuentran obligadas, por sus financiadores, a realizar auditorías institucionales anuales a la institución, así como auditorías anuales de proyectos, con la finalidad de constatar que la ejecución presupuestal y financiera de los proyectos a cargo de la ONG responden a los objetivos de cooperación internacional y se realizan respetando del marco normativo.

#### **4.2. Sobre las propuestas de obligaciones vinculadas a la entrega de información semestral sobre la ejecución de los fondos provenientes de la CTI de las ONG, pasible de investigaciones de inteligencia financiera y/o fiscalizaciones tributarias, que sería publicada en tiempo real por APCI**

- a) En el artículo 1 del Dictamen, se propone modificar, entre otros, el literal m) del artículo 4 de la Ley 27692 (“Ley de creación de la APCI”), mediante el cual se dispone que las ONG deberán entregar a la APCI, obligatoriamente, la siguiente información:
- El nombre de los representantes legales, el domicilio, los datos de contacto, el nombre de los planes, de los programas, de los proyectos o de las actividades específicas que tienen a su cargo dichas organizaciones y entidades.
  - El monto de los recursos o donaciones percibidas de la cooperación técnica internacional.
  - Las fuentes de financiamiento.

El alcance del detalle de esta información deberá determinarse en el Reglamento respectivo, en un plazo que no exceda los noventa (90) días calendarios contados a partir de la entrada en vigencia de la ley.

Las ONG deberán declarar virtualmente, y de manera semestral, información sobre sus planes, programas, proyectos, actividades o donaciones con financiamiento de la CTI.

- b) La Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Dictamen replica la modificación propuesta para el literal m) del artículo 4 de la Ley de Creación de la APCI, para que sean incluidas en los artículos 13<sup>16</sup> y 14<sup>17</sup> del Decreto Legislativo 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional (en adelante, “DL 719”) con una redacción muy similar, con el mismo contenido.

---

<sup>16</sup> Para fines del análisis de esta sección se consideran los últimos 3 párrafos de la propuesta de modificación del artículo 13 del DL 719.

<sup>17</sup> Para fines del análisis de esta sección se considera el primer párrafo de la propuesta de modificación del artículo 14 del DL 719.

- c) En el Artículo Único del Dictamen, se propone modificar, entre otros, el artículo 21 de la Ley de creación de la APCI, a fin de tipificar como infracciones los incumplimientos de obligaciones vinculadas a la entrega de información sobre la organización, los directivos, el equipo técnico, la ejecución de actividades y de los fondos provenientes de la CTI de las ONG.

<b>Infracción leve</b>	Artículo 21 literal a) inciso a.	<i>La presentación extemporánea de la declaración semestral de las entidades que gestionan cooperación técnica internacional.</i>
<b>Infracción grave</b>	Artículo 21 literal b) inciso b.	<i>La presentación de la declaración semestral de las intervenciones o actividades asistenciales realizadas por las entidades que gestionan cooperación técnica internacional, cuando la entidad administrada, pese a ser requerida, incumpla con subsanar dentro del plazo de tres días concedido por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).</i>
<b>Infracción muy grave</b>	Artículo 21 literal c) inciso 1.	<i>No presentar la declaración semestral de las intervenciones o de las actividades asistenciales realizadas por las entidades que gestionan la cooperación técnica internacional; cuando la entidad administrada, pese a ser requerida, incumpla con subsanar en el plazo de tres días concedido por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).</i>

Fuente: Dictamen / Elaboración propia

- d) La Segunda Disposición Complementaria Final del Dictamen dispone que la APCI implemente “un sistema de información en tiempo real y consulta, respecto de las entidades que gestionan cooperación técnica internacional, que desarrollan actividades en el país”.

La información que estaría disponible en tiempo real consistiría en el “listado de ONGD, entes cooperantes, director, equipo técnico e **información relevante para tales efectos**”. Si bien no se precisa cuál será la “información relevante”, se entiende que la misma será definida en las normas reglamentarias correspondientes.

Para los fines del presente análisis, ambas disposiciones serán analizadas en conjunto como “propuestas de obligaciones vinculadas a la entrega de información semestral sobre la ejecución de los fondos provenientes de la CTI de las ONG, pasible de investigaciones de inteligencia financiera y/o fiscalizaciones tributarias, que sería publicada en tiempo real”.

#### 4.2.1. Análisis de constitucionalidad y legalidad

**a) Las ONG tienen el derecho fundamental al secreto bancario y a la reserva tributaria y están sometidas a los supuestos contemplados en la Constitución para su levantamiento**

Respecto a estas propuestas de obligaciones vinculadas a entrega de información sobre la organización, los directivos, el equipo técnico, la ejecución de actividades y de los fondos provenientes de la CTI de las ONG, que sería publicada en tiempo real por la APCI, es oportuno diferenciar entre los datos personales de los directivos y el equipo técnico de la ONG y la información financiera de la ONG, dado que estamos ante dos tipos de información diferente, en ambos cuenta con niveles de protección constitucional y legal que el Dictamen pone en riesgo.

En primer término, respecto a la divulgación de información personal sobre los directivos y el equipo técnico, entiéndase sus datos personales, deben ser reservados por la entidad que cuenta con dicha información. Al respecto, de acuerdo con la Ley de protección de datos personales, Ley 29733, las entidades que cuenten con información personal de ciudadanos tienen el deber de guardar la confidencialidad de dichos datos (artículo 17), salvo que dicha información esté contenida o destinada a ser contenidos en fuentes accesibles al público (artículo 14, numeral 2).

Cabe indicar que no se ha justificado la relevancia de la divulgación de datos personales de los equipos técnicos de las ONG, quienes, a diferencia de los directivos, no ejercen funciones de representación, cuya información sí es divulgada anualmente por APCI.

En segundo término, respecto a la información sobre la ejecución de fondos provenientes de la CTI de las ONG, se debe considerar con la debida precaución, la información financiera de una persona jurídica, la cual, de conformidad con el numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú está sujeta al **derecho al secreto bancario y la reserva tributaria**, que como derecho fundamental también alcanza a las personas jurídicas como las ONG.

En el mismo texto constitucional se precisa que el secreto bancario y la reserva tributaria solo pueden ser levantados a pedido de (1) Un juez; (2) Del Fiscal de la Nación; (3) De una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado; (4) Del Contralor General de la República respecto de funcionarios y servidores públicos que administren o manejen fondos del Estado o de organismos sostenidos por este, en los tres niveles de gobierno, en el marco de una acción de control; o, (5) Del

Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones para los fines específicos de la inteligencia financiera – SBS.

En este punto, es relevante destacar que las ONG que ejecutan fondos provenientes de la cooperación técnica internacional (CTI) ya entregan a la APCI, anualmente, información sobre la ejecución de sus programas y proyectos, así como información sobre la ejecución de los fondos provenientes de la CTI (numerales 3, 4 y 6 del artículo 21 de la Ley de creación de la APCI), y que dicha información es supervisada por APCI anualmente, incluyendo visita de campo en el lugar de implementación del proyecto.

En la propuesta planteada se divulgaría “en tiempo real” en un portal web a cargo de la APCI, apenas recibida, esta información financiera, pese a que, conforme se desarrollará en la subsección siguiente, está sujeta a reserva por tratarse de información que es empleada para labores de inteligencia financiera.

Si bien se puede considerar positivo el fomento de la transparencia de ejecución de fondos CTI, es necesario considerar que, al tratarse de información que también está sujeta a fiscalización de otras entidades, como la UIF (SBS), que está reservada expresamente sometida a reserva hasta que culminen las correspondientes actividades de investigación de inteligencia financiera.

#### **b) Sobre la ausencia de análisis la viabilidad financiera y logística**

Conforme se ha explicado, el Dictamen propone establecer obligaciones vinculadas a la entrega obligatoria de información sobre el nombre de los representantes legales, el domicilio, los datos de contacto, el nombre de los planes, de los programas, de los proyectos o de las actividades específicas que tienen a su cargo las organizaciones y entidades que ejecutan recursos provenientes de la CTI.

Al respecto, cabe mencionar que, bajo la legislación vigente **desde 2004, las ONG que ejecutan fondos provenientes de la CTI deben informar a la APCI, anualmente, “información referida al monto y a la procedencia de la cooperación recibida para cada plan, programa, proyecto o actividad específica de desarrollo”<sup>18</sup>. Además, actualmente, dicha información es publicada en el portal de transparencia de la APCI.**

---

<sup>18</sup> De conformidad con el primer párrafo del artículo 14 de la Ley de Cooperación Técnica Internacional, aprobada mediante el Decreto Legislativo N° 719, modificado a su redacción vigente por el artículo 1 de la Ley N° 28386, publicada el 13 de noviembre de 2004:

**Artículo 14.-** Los organismos perceptores de Cooperación Técnica Internacional proporcionarán anualmente a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI información referida al monto y a la procedencia de la cooperación recibida para cada plan, programa, proyecto o actividad específica de desarrollo, la cual consignará en el portal de transparencia que al efecto implementará la APCI.

La SUNAT proporcionará mensualmente a la APCI la información detallada de los bienes ingresados al Perú dentro del marco de la Cooperación Técnica Internacional.

Pese a lo explicado, del análisis realizado en el Dictamen sobre las propuestas de obligaciones vinculadas a la entrega, semestral y obligatoria, de información sobre la organización, los directivos, el equipo técnico, la ejecución de actividades y de los fondos provenientes de la CTI de las ONG que, además, sería publicada en tiempo real, identificamos que:

- 1) Ni en la exposición de motivos de los proyectos de ley que proponían reducir los plazos de entrega de información<sup>19</sup>, ni en el Dictamen, se ha sustentado por qué la entrega de información debe realizarse de forma semestral por parte de las ONG registradas por APCI en lugar del plazo anual vigente desde 2004. No se explica la necesidad o beneficios de modificar este plazo, que supone una carga tanto para los administrados como para el personal de APCI.
- 2) No se ha calculado el costo de su eventual implementación, dado que el análisis costo-beneficio del Dictamen solo se remite a señalar que estas propuestas no generan un costo, argumentando que las instituciones competentes ya disponen de un presupuesto anual que garantiza la implementación de la propuesta<sup>20</sup>.

Sin embargo, en ninguna sección se identifica ningún costo aproximado o un informe y/o documentación que indique que APCI cuenta con los fondos para implementar este tipo de portal web que actualice la información en “tiempo real”.

Al respecto, el evidente gasto que supondría la implementación de dicho sistema de registro de información, con periodicidad semestral (y ya no anual como se realiza actualmente), y en tiempo real, ha sido advertido por las entidades involucradas en su eventual implementación en las opiniones técnicas que enviaron al Congreso:

- La APCI ha señalado que “no se hace un análisis estadístico sobre los gastos que emanaría la implementación de la propuesta normativa para las arcas del Estado”.
- La Sunat señala, entre las razones para oponerse a estas propuestas de modificaciones, que actualmente cuentan con escasos recursos humanos para realizar sus funciones y que “el destino que se debe brindar a estos

---

<sup>19</sup> Al respecto, se han identificado la siguiente justificación de las propuestas de reducción de plazo:

En el PL 6252 se propone la entrega de información con periodicidad mensual (artículo 2). En la exposición de motivos sólo se menciona que se prevé un costo de la creación de la Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales, adscrita a la SUNAT, pero no se estima el impacto de la obligación en la periodicidad propuesta (página 10).

En el PL 7140 se propone la entrega de información con periodicidad trimestral (artículo 3 y Segunda Disposición Complementaria Modificatoria). Sin embargo, en la exposición de motivos se analiza que la propuesta “no genera ni demanda gasto al erario nacional” (página 32).

<sup>20</sup> De conformidad con la sección “VII. Análisis costo-beneficio” del Dictamen, entre las páginas 236 y 237.

[recursos humanos] debe necesariamente responder a los planes y programas que esta entidad formula”<sup>21</sup>.

**c) La información sobre obligaciones vinculadas a la entrega de información semestral sobre la ejecución de los fondos provenientes de la CTI de las ONG, pasible de investigaciones de inteligencia financiera y/o fiscalizaciones tributarias, que sería publicada en tiempo real y que, en consecuencia, su divulgación pondría en riesgo estas investigaciones**

Conforme se señaló en la primera subsección de este análisis, las ONG entregan la información a distintas autoridades, de acuerdo al marco normativo vigente; sin embargo, debe considerarse que la información de las ONG registradas por la APCI por ejecutar provenientes de la CTI, al ser pasible de fiscalización por la SBS (UIF) o a la Sunat, debe mantenerse en reserva por cumplimiento de sus fines y, por tanto, no puede ser entregada a otras entidades, ni a terceros, ni mucho menos puesta de acceso al público en tiempo real, ya que podría violar el derecho a privacidad de datos personales y, en particular, porque pondría en riesgo el desarrollo de las funciones de la SBS y de la Sunat:

- En primer término, de conformidad con el artículo 3, numeral 1, de la Ley 27693, actualmente **la UIF ya puede solicitar a cualquier organismo público, persona natural o jurídica privada sin excepción ni reserva alguna**<sup>22</sup>: informes, documentos, antecedentes y todo tipo de información que considere necesaria para el desarrollo de sus funciones a quienes están en la obligación de brindarle la información bajo responsabilidad, incluyendo el levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria.

En línea con lo anterior, de acuerdo con el artículo 26 de la Resolución SBS 789-2018, las ONG actualmente ya están obligadas a remitir un informe anual a la UIF sobre el cumplimiento de las políticas y procedimientos que integran el sistema de prevención del lavado de activos y financiamiento del terrorismo.

- En segundo lugar, el artículo 62 del TUO del Código Tributario (en conjunto con una lectura del artículo IV del Título Preliminar de esta norma) faculta a la Sunat para que, actualmente, pueda fiscalizar el correcto cumplimiento de sus obligaciones tributarias sustanciales o formales, inclusive si se trata de sujetos inafectos o exonerados de tributos, para identificar el mal uso de los beneficios tributarios, así como indicios de evasión tributaria y de la comisión del delito de defraudación tributaria. Esta facultad incluye, evidentemente, a las ONG, estén o no inscritas ante la APCI.

---

<sup>21</sup> Informe N° 000006-2024-SUNAT/7T0000, Sección “Análisis”, literal b) “Facultad de fiscalización de la SUNAT”, p. 7. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTgwMTQ5/pdf>

<sup>22</sup> De conformidad con el Informe N° 00054-2024-SBS, sección “Análisis”, numeral 2, p. 2.

- Por su parte, actualmente la APCI cuenta con competencias sobre el control, supervisión y fiscalización de la cooperación internacional no reembolsable y la correcta utilización de los recursos que reciben las ONG domiciliadas en Perú.

Al revisar la normativa aplicable de la SBS (artículo 12 de la Ley 27693) y de la Sunat (artículo 85 del TUO del Código Tributario), identificamos que **la información sobre la ejecución de los fondos provenientes de la Cooperación Técnica Internacional de las ONG, que sea solicitada y/o proporcionada por la APCI a la UIF y/o a la Sunat<sup>23</sup>, no debe ser puesta en conocimiento de cualquier persona, entidad u organismo, bajo cualquier medio o modalidad, salvo solicitud del órgano jurisdiccional competente, conforme lo establece la Constitución<sup>24</sup>, o hasta que culmine el procedimiento administrativo correspondiente por la Sunat o la UIF (SBS).**

En ese sentido, mediante el Informe Conjunto 00164-2023-SBS, la SBS ha indicado que las propuestas vinculadas a difundir información de las ONG contravienen lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 27693 cuando se propone obligarlas a:

***“(…) establecer que la misma información enviada a la UIF se encuentre publicada en una página web considerando el carácter reservado de toda la información que los sujetos obligados remiten a la UIF y que es utilizada para generar información de inteligencia financiera, más aún si los propios sujetos obligados y sus accionistas, directores, empleados, entre otros, deben cumplir con el deber de reserva de la información señalada en el artículo 12 de la Ley 27693”<sup>25</sup> (énfasis agregado).***

A su vez, mediante el Informe Conjunto 00063-2024-SBS, dicha entidad indicó que:

***“la SBS está en desacuerdo con la propuesta del proyecto de ley, en el sentido de que la APCI [...] publique en su portal de transparencia, la información de los reportes de operaciones sospechosas enviadas a***

---

<sup>23</sup> Este análisis también sería aplicable a la Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales que propone crear el PL 6252, en tanto estaría adscrito a la SUNAT.

<sup>24</sup> Se debe tener en cuenta que, de los cinco supuestos enlistados en el numeral 5 del artículo 2, sólo cuando el juez ordena el levantamiento del secreto bancario y de la reserva tributaria puede responder a la solicitud de una persona, entidad u organismo; mientras que los otros cuatro (04) supuestos están reservados a sus actividades a cargo (Investigación a cargo del Fiscal de la Nación, Investigación de una Comisión investigadora del Congreso, procedimientos a cargo de la Contraloría General de la República o del Superintendente de la SBS).

<sup>25</sup> Informe Conjunto N° 00164-2023-SBS, sección “Análisis”, numeral 2, p. 2.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQ1ODMx/pdf>

**la UIF, por cuanto no solo vulnera el deber de reserva y contradice lo dispuesto en la Ley 27693, sino que se pone en riesgo la investigación y las acciones judiciales que realicen las autoridades competentes en la persecución de los delitos de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo”<sup>26</sup>. (énfasis agregado)**

Cabe adicionar que en el citado Informe Conjunto 00164-2023-SBS, la SBS también critica que las propuestas vinculadas a la entrega de información no serían necesarias, dado que la UIF actualmente ya puede acceder a la información de las ONG<sup>27</sup>, estén o no registradas ante la APCI.

En línea con lo explicado, mediante el Informe 000006-2024-SUNAT/7T0000, **la Sunat ha precisado que esta información sobre las ONG “tiene carácter de información reservada, y únicamente puede ser utilizada por la Administración Tributaria**, para sus fines propios, la cuantía y la fuente de las rentas, los gastos, la base imponible o, cualesquiera otros datos relativos a ellos, **cuando estén contenidos en las declaraciones e informaciones que obtenga por cualquier medio de los contribuyentes, responsables o terceros”<sup>28</sup>**. Esta obligación aplica a las ONG, estén o no registradas en la APCI.

A su vez, considerando que esta información sensible de las ONG puede ser solicitada sin restricciones por la UIF para fines de inteligencia financiera, Sunat ha precisado que “tampoco puede realizar funciones que corresponden a la UIF, pues como se ha señalado, cada entidad tiene sus propias competencias y rol que cumplir”<sup>29</sup>.

#### **4.2.2. Conclusión del análisis sobre las propuestas de obligaciones vinculadas a la entrega de información semestral**

Conforme lo analizado previamente, debemos tener en cuenta la transparencia y la rendición de cuentas de las ONG puede garantizarse de manera constitucionalmente proporcional y respetuosa con su capacidad de autogestión y garantizando que no se vulneren derechos constitucionales, ni se afecte su autonomía.

Asimismo, del análisis del marco constitucional y normativo vigente se ha identificado que las propuestas analizadas sobre la entrega de información y su publicación en portales web contravienen los derechos fundamentales al secreto

---

<sup>26</sup> Informe Conjunto N° 00063-2024-SBS, sección “Análisis”, p. 2. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc2MDUz/pdf>

<sup>27</sup> Sección “Análisis”, numeral 2, p. 2. del Informe Conjunto N° 00164-2023-SBS. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTQ1ODMx/pdf>

<sup>28</sup> Informe N° 000006-2024-SUNAT/7T0000, Sección “Análisis”, literal b) “Facultad de fiscalización de la SUNAT”, p. 10.

<sup>29</sup> Ídem.



bancario y a la reserva tributaria, así como de normativa de la SBS y del TUO del Código Tributario vinculados a información sensible y objetivo de análisis para inteligencia financiera y de actividades de fiscalización tributaria, cuya divulgación contravendría competencias de dichas entidades y pondría en riesgo el ejercicio de sus facultades.

Este diagnóstico también ha sido compartido por la Sunat y la UIF, conforme lo indican en sus respectivos informes sobre los PL 6252, 7140 y 7367, cuyos argumentos no han sido desestimados en el Dictamen.

Por las razones expuestas, desde la SPDA **recomendamos desestimar y, en una eventual votación del dictamen, no aprobar** las propuestas de obligaciones vinculadas a la **entrega de información sobre la ejecución de los fondos provenientes de la Cooperación Técnica Internacional de las ONG, que sea solicitada y/o proporcionada por la APCI a la UIF y/o a la Sunat**, dado que esta información **no debe ser puesta en conocimiento de cualquier persona, entidad u organismo, bajo cualquier medio o modalidad, salvo solicitud del órgano jurisdiccional competente**, conforme lo establece la Constitución, **o hasta que culmine el procedimiento administrativo correspondiente por la Sunat o la UIF (SBS)**; como sucedería en caso esta información sea divulgada “en tiempo real”, en un portal web administrado por la APCI.

Esta propuesta de divulgación de información financiera está contenida en:

- Artículo Único del Dictamen, que propone modificar el literal m) del artículo 4 de la Ley de creación de la APCI, que establece la información que las ONG que ejecutan fondos provenientes de la CTI entregarían semestralmente a la APCI.
- Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Dictamen, que propone modificar la redacción de los artículos 13 y 14 del Decreto Legislativo 719, que precisa que la información que las ONG que ejecutan fondos provenientes de la CTI entregarían semestralmente a la APCI.
- Artículo Único del Dictamen, que propone modificar incorporar infracciones en el inciso a. del literal a), el inciso b. del literal b) y en el inciso 1 del literal c) del artículo 21 de la Ley de creación de la APCI, donde establece infracciones sobre el incumplimiento de la entrega de información semestral por las ONG que ejecutan fondos provenientes de la CTI.
- Segunda Disposición Complementaria Final del Dictamen, donde se indica que la información que entregarían a la APCI las ONG que ejecuten fondos provenientes de la CTI será publicada en un portal web en tiempo real.

**4.3. Sobre la propuesta que faculta a la APCI para registrar a las ONG que desarrollen “activismo político” con financiamiento “directo o indirecto” proveniente de la CTI cuando busquen modificar políticas públicas nacionales, que podrían ser injustificadamente catalogadas como actividades que “afectan el orden público” y conllevar la imposición de sanciones que, en la práctica, impidan el funcionamiento de una ONG**

En el artículo único del Dictamen, se propone modificar el literal u) del artículo 4 de la Ley 27692 (“Ley de creación de la APCI”), disponiendo que APCI llevará un registro actualizado de las ONG que desarrollan “activismo político” con el financiamiento directo o indirecto proveniente de la CTI.

Para ello, se propone definir como activismo político a “aquel que busca modificar las políticas públicas nacionales o resultados electorales en favor de los intereses de entidades extranjeras privadas con recursos de la Cooperación Técnica Internacional, en evidente contravención con la Constitución Política del Perú y la Ley de Organizaciones Políticas, Ley 28094”.

**4.3.1. Análisis de constitucionalidad y legalidad de la propuesta**

En primer término, es discriminatorio que la APCI lleve un registro de ONG que, bajo criterios que no se establecen por ley, realizan “activismo político”, cuando proponen “modificar las políticas nacionales”.

Esta estigmatización, además, afectaría los fines de las ONG cuando se precisa que para desarrollar este tipo de “activismo político”, es financiado, “directa o indirectamente”, por fondos provenientes de la CTI.

En línea con la crítica previamente expuesta, consideramos que esta propuesta de función podría contravenir el principio de legalidad, ya que, de conformidad con las propias funciones que el dictamen le asigna a la APCI (así como las que actualmente tiene), sus funciones son “ejecutar, organizar, programar y supervisar la Cooperación Internacional no reembolsable” que se recibe a través del Estado, mediante fuentes públicas o privadas.

De esta manera, verificamos que la APCI no tiene como fines llevar registros específicos sobre actividades que puedan identificarse como “activismo político”, ya que ni siquiera se han establecido criterios al respecto, en particular, sobre propuestas de mejora normativa o adecuación a estándares internacionales y mejores prácticas en materia ambiental, que pueden ser identificados bajo la excesivamente amplia descripción de actividades que “busca(n) modificar las políticas públicas nacionales”.

Finalmente, este registro estigmatizante constituiría una amenaza para las actividades de las ONG, en tanto el Dictamen también propone modificar la tipificación de la infracción muy grave el financiamiento de actividades que “afecten el orden público”:

“Financiar o destinar los recursos de la cooperación técnica internacional o de las donaciones del exterior hacia actividades que hayan sido declaradas administrativa o judicialmente como actos que afectan el orden público, la propiedad pública o privada, la seguridad ciudadana, la defensa nacional y el orden interno”.

Esta propuesta de nuevo registro de “activismo político” a cargo de la APCI constituiría una amenaza contra las ONG que, por ejemplo, recomiendan mejoras y fortalecimiento del marco legal, en tanto sus actividades podrían ser, injustificadamente, catalogadas como “activismo político”. En cuyo caso, previa decisión correspondiente de la autoridad administrativa, podrían considerarse que este tipo de actividades de “activismo político” afectan el “orden público” y, como consecuencia, al incurrir en una infracción muy grave, podría imponerse una sanción que, en la práctica, implicaría el cese de actividades de las ONG, mediante la cancelación de su inscripción y registro en la APCI.

Es pertinente precisar que la determinación de actos contra el orden público y el estado de derecho corresponde a las autoridades judiciales y, excepcionalmente, administrativas (en casos de declaratoria de Estado de Emergencia, por ejemplo), que no son facultades de la ACPI.

#### **4.3.2. Conclusión del análisis sobre la propuesta**

Se propone facultar a la APCI para que, extralimitando el marco de funciones que establece la Ley de creación de la APCI, pueda llevar un registro específico de ONG que realizan “activismo político” con financiamiento “directo o indirecto” proveniente de la CTI si buscan modificar las políticas nacionales.

Dentro del espectro de “activismo político”, el Dictamen propone incluir a las actividades que “busca(n) modificar las políticas públicas nacionales”, como por ejemplo las propuestas de mejora normativa o adecuación a estándares internacionales y mejores prácticas en materia ambiental, iniciativas que cualquier asociación puede realizar en el marco del derecho de libertad de expresión y de opinión.

Debe considerarse que el Dictamen está proponiendo una modificación a una de las infracciones que actualmente ya puede sancionar APCI, vinculada a actividades que “afecten el orden público”. La propuesta del Dictamen contempla que sea considerada infracción muy grave y que pueda ser determinada judicialmente o por vía administrativa.

Por lo tanto, esta propuesta de facultar a la APCI para que pueda llevar un registro adicional y específicamente sobre “activismo político” de ONG constituiría una amenaza cuando, por ejemplo, recomiendan mejoras y fortalecimiento del marco legal, en tanto estas actividades podrían, injustificadamente, ser catalogadas como “activismo político” que afectan el “orden público”. En consecuencia, al incurrir en una infracción que se propone calificar como muy grave, la APCI podría imponer una sanción que, en la práctica, implicaría el cese de actividades de las ONG, mediante la cancelación de su inscripción y registro como entidad que percibe fondos provenientes de la CTI.

Por las razones expuestas, desde la SPDA **recomendamos desestimar y, en una eventual votación del dictamen, no aprobar** las propuestas de facultar a la APCI para registrar a las ONG que desarrollen “activismo político” con financiamiento “directo o indirecto” proveniente de la CTI, dado que estas podrían perjudicar a las ONG que proponen mejoras al marco normativo ya que se podría alegar que “buscan modificar las políticas nacionales” y sus actividades podrían ser injustificadamente señaladas como que “afectan el orden público” y conllevar sanciones que, en la práctica, impidan el funcionamiento de una ONG.

#### **4.4. Sobre la propuesta para que la APCI pueda sancionar a la ONG impidiendo que pueda ejecutar fondos provenientes de la cooperación técnica internacional (CTI)**

En el artículo único del Dictamen se propone incorporar el literal d) al artículo 22 de la Ley 27692 (“Ley de creación de la APCI”), para facultar a la APCI a cancelar “la inscripción y registro en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)”

Se debe tener en cuenta que, la redacción vigente del literal m) del artículo 4 de la Ley de creación de la APCI, es **obligatorio** que una ONG esté inscrita en el registro correspondiente administrado por la APCI, para que pueda “ejecutar cooperación técnica internacional, independientemente de la naturaleza jurídica

de la fuente cooperante”<sup>30</sup>. La obligatoriedad del registro ante APCI se mantiene en el Dictamen<sup>31</sup>.

Por tanto, para los fines del presente análisis, la identificaremos como “propuesta para que la APCI pueda sancionar a las ONG impidiendo que puedan ejecutar fondos provenientes de la cooperación técnica internacional”.

#### 4.4.1. Análisis de constitucionalidad y legalidad de la propuesta

Según la normativa vigente, las organizaciones que perciben fondos de la CTI deben registrarse ante la APCI, de acuerdo con el literal m) del artículo 4 de la Ley de creación de la APCI (última oración del primer párrafo).

Al respecto, es oportuno indicar que, mediante el artículo 9 de la Ley 28925, publicada el 8 de diciembre de 2006, se modificaron e incorporaron varios artículos de la Ley de creación de la APCI, entre las que se incluyó una sanción con una redacción muy similar a la que se plantea en la modificación del literal d) del artículo 22 de la Ley de creación de la APCI, que propone el PL 7140.

<b>Sanción incorporada por la Ley 28925, que fue declarada inconstitucional por el TC en 2007</b>	<b>Sanción que propone incorporar el Dictamen</b>
<p><b>Artículo 22.- Sanciones</b>                      La APCI impone, según la gravedad de la infracción cometida, las sanciones siguientes:                      [...]  <b>d) Cancelación de la inscripción en los Registros referidos en el literal</b></p>	<p><b>Artículo 22.- Sanciones</b>                      La APCI impone, según la gravedad de la infracción cometida, las sanciones siguientes:                      [...]</p>

<sup>30</sup> **Ley N° 27692 Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional-APCI**

#### **Artículo 4.- Funciones**

La APCI tiene las siguientes funciones:

[...]

m) [última oración del primer párrafo] La inscripción en dichos registros es obligatoria para ejecutar cooperación técnica internacional, independientemente de la naturaleza jurídica de la fuente cooperante.

[...]

<sup>31</sup> Al respecto, puede verificarse la tercera oración del primer párrafo del literal m) del artículo 4 de la Ley de Creación de la APCI del Dictamen, que indica:

“[...] La inscripción en dichos registros es obligatoria para ejecutar cooperación técnica internacional, independientemente de la naturaleza jurídica de la fuente cooperante. [...]”

Asimismo, en la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Dictamen, se propone modificar, entre otros, el artículo 13 de la Ley de Cooperación Técnica Internacional (Decreto Legislativo N° 719), incluyendo un quinto (y último) párrafo con la siguiente redacción:

“La inscripción en dichos registros es obligatoria para ejecutar cooperación técnica internacional, independientemente de la naturaleza jurídica de la fuente cooperante.”

<p><i>m) del artículo 4 de la presente Ley.</i> [...]</p>	<p><i>d) Cancelación de la inscripción y registro en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).</i> [...]</p>
---	--

Fuente: SPIJ y Congreso de la República / Elaboración propia

La citada Ley 28925 fue objeto de una acción de inconstitucionalidad que fue resuelta por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída sobre los expedientes 0009-2007-AI/TC y 0010-2007-AI/TC, del 29 de agosto de 2007. En dicha sentencia se declaró inconstitucional, en otras, la sanción incorporada en el literal d) del artículo 22 de la Ley de creación de la APCI.

Teniendo en cuenta los antecedentes mencionados, compararemos si la propuesta de sanción del literal d) del artículo de la Ley de Creación de la APCI contenida en el Dictamen cumple con no incurrir en los vicios de inconstitucionalidad de la sanción similar que aprobó la Ley 28925 y que fue expulsada del ordenamiento jurídico por la sentencia de 2007.

De la revisión del cuadro comparativo, podemos verificar que, en la práctica, la propuesta de sanción del Dictamen tiene consecuencias más graves que la que fue declarada inconstitucional en 2007 (en adelante, “sanción inconstitucional de 2007”).

Al igual que la sanción inconstitucional de 2007, la propuesta de sanción del Dictamen plantea cancelar de forma permanente el registro de las ONG que perciben fondos de la CTI.

En consecuencia, la propuesta de sanción del Dictamen incurre en los mismos supuestos que determinaron la inconstitucionalidad de la sanción inconstitucional de 2007 (la que fue incorporada mediante la Ley 28925).

**¿Cuál es el vicio de inconstitucionalidad en el que la propuesta de sanción del Dictamen estaría incurriendo?**

En el 2007, el TC fue claro al señalar que el derecho de asociación está recogido en el numeral 13 del artículo 2 de la Constitución, en el que se garantiza expresamente que las asociaciones no pueden ser disueltas por mera decisión administrativa<sup>32</sup>.

---

<sup>32</sup> Constitución Política del Perú

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

[...]

2.13. A asociarse y a constituir fundaciones (...). No pueden ser disueltas por resolución administrativa.

[...]

Por lo tanto, “**no resulta constitucionalmente válido** que a través de [...] **norma legal se habilite a que una resolución administrativa de la APCI tenga como consecuencia en la práctica la disolución de la persona jurídica de las entidades de ejecución de CTI**, yendo en contra de la parte final del texto expreso de la Constitución” (énfasis agregado, fundamento jurídico 116, segundo párrafo).

Al respecto, el TC indicó que la sanción inconstitucional de 2007 (que era temporal) suponía una **nueva forma de disolución de asociaciones**, distinta a las establecidas en el Código Civil (de pleno derecho y por decisión judicial) y en la Constitución, ya que, fácticamente, “*las fuentes cooperantes extranjeras se negarían a brindar nuevo financiamiento a aquellas ONGD sancionadas con la cancelación, marcando con ello la extinción de su actividad; para lo cual debería requerirse un proceso judicial y no una resolución administrativa*” (fundamento jurídico 116, tercer párrafo).

En línea con el claro pronunciamiento del TC, el Ministerio de Relaciones Exteriores formuló una contrapropuesta (en su momento dirigido al PL 7140, que inicialmente había propuesto esta sanción), que resulta aplicable al Dictamen, ya que, respecto al artículo 22 (sanciones que puede imponer APCI), precisa que, en su rol de ente rector de la cooperación técnica internacional, “[...] ha considerado retirar la sanción de suspensión o cancelación temporal en los registros, atendiendo al pronunciamiento recaído en los expedientes 0009-2007-AI/TC y 0010-2007-AI/TC”<sup>33</sup>.

En consecuencia, si el Dictamen propone reinstaurar una sanción de cancelación permanente de la “inscripción y registro” de una ONG ante la APCI, contravendría expresamente la prohibición constitucional de disolución de una asociación mediante resolución administrativa que el TC ya advirtió que era inconstitucional en 2007.

#### **4.4.2. Conclusión del análisis sobre la propuesta**

La propuesta de sanción del literal d) del artículo 22 de la Ley de creación de la APCI propone, en la práctica, sancionar a las ONG. impidiendo que puedan ejecutar fondos provenientes de la CTI.

Esta propuesta contraviene expresamente lo que señala la Constitución y una sentencia del TC, vulnerando el derecho fundamental de libertad de asociación (numeral 13 del artículo 2) cuando propone que se cancele el registro de una ONG que percibe fondos de la CTI, ya que, de esta manera, se está decidiendo

---

<sup>33</sup> Al respecto, puede revisarse el análisis de la propuesta de modificación del artículo 22 de la Ley de creación de la APCI del PL 7140, en los numerales 40 al 43 del Informe N° 02-2024-DCI/DAE (pp. 11-13), enviado por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República mediante el Oficio RE (MIN) N° 3-0-A/192, del 23 de abril

mediante una resolución administrativa que una ONG se disuelva ya que dicha cancelación del registro implica que la ONG sancionada no pueda seguir percibiendo fondos provenientes de la CTI, es decir, no pueda seguir funcionando.

Por las razones expuestas, desde la SPDA **recomendamos desestimar y, en una eventual votación del dictamen, no aprobar** la propuesta de incorporar la sanción de cancelación del registro de la ONG, planteada en la incorporación del literal d) del artículo 22 de la Ley de creación de la APCI.

#### **4.5. Sobre la propuesta de prohibir que las ONG que ejecutan recursos provenientes de la cooperación técnica internacional puedan contratar con el Estado**

En la Primera Disposición Complementaria Modificatoria del Dictamen se propone modificar, entre otros, el artículo 13 del Decreto Legislativo 719, “Ley de Cooperación Técnica Internacional” (en adelante, “DL 719”), incorporando un segundo párrafo con el objetivo de prohibir que las ONG que ejecutan cooperación técnica internacional puedan contratar con el Estado, con el siguiente párrafo:

*Las organizaciones y entidades que gestionan Cooperación Técnica Internacional se encuentran prohibidas de celebrar cualquier tipo de contratos, actos jurídicos o administrativos con el Estado; salvo cuando se trate de la suscripción de convenios interinstitucionales de interés común, entre las organizaciones y el Estado peruano, bajo la normativa aplicable a cada materia.*

##### **4.5.1. Análisis de constitucionalidad y legalidad de la propuesta**

###### **a) La propuesta de prohibición incumple el Manual de Técnica Legislativa del Congreso ya que no precisa que modificaría tácitamente el artículo 30 de la Ley General de Contrataciones Públicas**

En primer término, es necesario mencionar que el marco legal para las contrataciones con el Estado se establece en la Ley 32069, “Ley General de Contrataciones Públicas”, cuyo reglamento está en proceso de elaboración, conforme al plazo legal<sup>34</sup>. En el artículo 30 de dicha ley se regulan los supuestos

---

<sup>34</sup> Al respecto, cabe indicar que, de conformidad con la Vigésimo Novena Disposición Complementaria Final de la Ley 32069, publicada el 24 de junio de 2024, este nuevo marco legal entrará en vigencia a partir de marzo del 2025, por lo que, hasta entonces seguirá vigente la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante la Ley N° 30225 y reglamentada por el TUO aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF. En



de impedimentos para que personas naturales y jurídicas puedan participar en cualquier mecanismo de contrataciones con el Estado, en ninguno de los cuales se ha enlistado como supuesto para estar inhabilitado el ser una ONG o ejecutar fondos provenientes de la CTI.

De conformidad con el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado mediante el Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR, toda propuesta de modificación a una norma con rango legal debe incorporarse en un proyecto de ley<sup>35</sup> mediante una Disposición Complementaria Modificatoria y debe ser “*precisa y expresa [ , indicando] la disposición, o parte de ella, que se modifica [ , y consignando] la categoría normativa, número y título de la ley, en ese orden*” (2021, p. 51)<sup>36</sup>.

De la revisión del Dictamen, identificamos que esta propuesta incumple con el Manual de Técnica Legislativa ya que no se ha incluido en una Disposición Complementaria Modificatoria, ni siquiera se ha indicado expresamente que se propone modificar el listado de supuestos de impedimentos para contratar con el Estado, establecido en el ya citado artículo 30 de la Ley 32069.

Al respecto, doctrina en derecho parlamentario (Agapito González, 2008: p. 135) ha criticado este tipo de modificaciones tácitas señalando que constituyen una de las principales causas de la “*tendencia a la excesiva producción legislativa en detrimento del ordenamiento jurídico*”, dado que se ha “*abusado de la facultad de la derogación tácita de las leyes, sin especificar las que se oponen a las promulgadas, creando confusiones y problemas de juicios de valores [..]*”<sup>37</sup>.

Por tanto, la propuesta de modificación tácita de la Ley de contratación pública mediante la creación de un nuevo impedimento de contratación con Estado para las ONG que ejecutan fondos provenientes de la CTI claramente contraviene el Manual de Técnica Legislativa del Congreso.

## **b) Los impedimentos para contratar con el Estado, en tanto suponen una restricción al derecho a participar, de forma individual o**

---

esta norma tampoco se contempla como impedimento para contratar con el Estado la sola característica de constituirse como asociación.

Por tanto, el análisis realizado aplica tanto para la Ley 32069, como para la Ley 30225, en tanto en ninguna se ha incluido como impedimento para contratar con el Estado el que una persona jurídica perciba fondos provenientes de la CTI.

<sup>35</sup> Así como en un dictamen o, eventualmente, autógrafa o Ley.

<sup>36</sup> Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú. 3ª. ed. Lima: Congreso de la República del Perú, 2021.

<https://www.congreso.gob.pe/Docs/dgp/files/manual-tecnica-legislativa-3raedicion.pdf>

<sup>37</sup> González Gómez, Agapito: “La Importancia de la Técnica Legislativa”. Revista Debate, Ensayos y Monografías. Año VI, Número 15, Diciembre 2008, Montevideo.

[http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2\\_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/\\$FILE/La\\_importancia\\_de\\_la\\_t%C3%A9cnica\\_legislativa.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con2_uibd.nsf/650B029B82E65D1D0525773800642477/$FILE/La_importancia_de_la_t%C3%A9cnica_legislativa.pdf)

**asociada, en la vida económica de la Nación y ejercer las libertades económicas que la Constitución garantiza, deben ser razonables y no deben ser enunciados de modo abierto o genérico**

El Tribunal Constitucional (TC) ya ha analizado, en la sentencia recaída en el expediente 7798-2013-PA/TC<sup>38</sup>, la constitucionalidad de los impedimentos para contratar con el Estado, considerando que la Constitución “*reconoce un modelo económico que privilegia la inversión privada y, dentro de dicho marco, un amplio catálogo de libertades económicas, ocupando un papel central dentro de las mismas, el derecho de toda persona a participar en forma individual o asociada en la "vida económica de la Nación" (artículo 2, inciso 17)*”<sup>39</sup>.

Reseñando a Danós Ordoñez, el TC indica que el derecho a participar, de forma individual o asociada, en la vida económica de la Nación es “*individualizable a partir de una concepción abierta o extensiva del llamado derecho a la participación*”, lo que implica que “*desde el punto de vista estrictamente privado o corporativo, como desde una perspectiva mixta*” el ejercicio de ese derecho es “*verificable cuando sea el Estado el que canalice [dicha participación] a través de diversas actividades, entre las que por supuesto figuran los procesos de contratación pública*”<sup>40</sup>.

Por tanto, el TC indica que los impedimentos para contratar con el Estado, que suponen restricciones al libre ejercicio de las libertades económicas garantizadas por la Constitución<sup>41</sup> y, como tales, al derecho a participar, de forma individual o asociada, en la vida económica de la Nación, deben “*tener una base elementalmente razonable y no ser enunciadas de modo abierto o indeterminado*”<sup>42</sup>.

Ahora bien, en el Dictamen no se ha identificado una exposición que sustente, técnica o legalmente, la inclusión de esta propuesta de nuevo impedimento de contratación pública. Sin perjuicio de ello, de la revisión de los PL acumulados en el Dictamen, tampoco se identificó una justificación basada en evidencia en la exposición de motivos del PL 7367.

En esta, se justifica la propuesta de prohibir que las ONG que ejecutan fondos provenientes de la CTI puedan contratar con el Estado “*en virtud a que está*

---

<sup>38</sup> Enlace: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/07798-2013-AA.pdf>

<sup>39</sup> Cita del fundamento jurídico 32.

<sup>40</sup> Citas del fundamento jurídico 35, parafraseando el artículo “La participación ciudadana en el ejercicio de las funciones administrativas en el Perú”; Revista de Derecho Administrativo, N° 1, Año 2006. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/16352>

<sup>41</sup> En el fundamento jurídico 33 el TC analiza que la economía social de mercado establecida en la Constitución (artículo 58) fomenta las libertades económicas, que incluye la libertad de trabajo, libertad de empresa, libertad de comercio, libertad de industria

<sup>42</sup> Cita del fundamento jurídico 32.

*siendo común que se constituyan ONGD con la sola finalidad de lograr contratos con el Estado a través de la consultoría y/o asesorías, cuando su objetivo es otro[sic]*<sup>43</sup>, sin mayor detalle.

Ahora bien, respecto a las consultorías, en el Dictamen sí se identifica un resumen de la participación del entonces Contralor General de la República, Nelson Shack, en la vigésima sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, el 13 de mayo de 2024, donde su participación se centró en explicar, entre otros temas, “a informar respecto a los gastos ejecutados por Contratos de Consultoría con el Estado en diversas materias” y el “trabajo de fiscalización que realiza su sector con relación a los recursos provenientes de la cooperación técnica internacional al Perú” (p. 120 del Dictamen).

De la información sumillada en el Dictamen, así como de la revisión de la exposición del Contralor General de la República<sup>44</sup> no se ha identificado que las ONG que perciben fondos provenientes de la CTI perciban o se adjudiquen la mayoría o gran parte de las consultorías del Estado, al contrario, éstas son principalmente realizadas por Sociedades Anónimas Cerradas, Contratos de Colaboración Empresarial y Empresas Individuales de Responsabilidad Limitada (p. 126 del Dictamen).

Por otra parte, durante su intervención, el Contralor General de la República explicó que en la información presentada se señalará el detalle de las Consultorías que son adjudicadas a ONG pero que no recuerda un caso relevante donde se haya sancionado a una ONG por “realizar uso inadecuado de recurso público en el marco de una contratación o una transferencia”<sup>45</sup>.

Por tanto, de la revisión la justificación de la propuesta de modificación tácita de la Ley de contratación pública, concluimos que ésta carece de razonabilidad ya que no se identifica en ningún extremo del análisis del Dictamen que las ONG sean los principales proveedores de servicios o bienes mediante contratos de consultoría. En primer término, porque en ninguna parte de la exposición de motivos del PL 7367 se citan datos que permitan sostener qué tan “común” es que (i) las ONG desnaturalicen sus fines con el objetivo de contratar con el Estado y menos aún que (ii) las ONG estén constituidas con esa finalidad.

Asimismo, también consideramos que el impedimento para contratar con el Estado se ha propuesto en términos muy genéricos y confusos, partiendo del hecho que no se propone directamente como modificación de la ley de la materia,

---

<sup>43</sup> Página 36 de la exposición de motivos del PL 7367.

<sup>44</sup> Enlace de la exposición del Contralor General de la República el 13 de mayo de 2024 ante la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso en su Vigésima Sesión Ordinaria:  
[www.youtube.com/watch?v=3b\\_wZ4FM3O4](http://www.youtube.com/watch?v=3b_wZ4FM3O4)

<sup>45</sup> Extracto citado del audio a 1 hr, 24 min. del registro de la Vigésima Sesión Ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso.

sino también porque no indica, expresamente, qué tipo de ONG que ejecutan fondos provenientes de la cooperación técnica internacional serían afectados por esta medida.

Al respecto, es oportuno mencionar que entidades a quienes la Comisión de Relaciones Exteriores solicitó opinión, como CEDRO (fechado el 29 de mayo), criticaron que se prohíba ejercer la libertad de contratación a las ONG, indicando que “no comprendemos por qué el no perseguir fines comerciales o de lucro, podría constituirse en una barrera para prestar un servicio al Estado” (pág. 4).

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINRREE), mediante el Informe 04-2024-DCI/DAE<sup>46</sup>, remitido el 23 de mayo, recomendó que se solicite opinión sobre el particular al Organismo Supervisor de Contrataciones con el Estado (OSCE) y a la Dirección General de Abastecimiento del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF), hecho que no se realizó. Sin perjuicio de lo cual, MINRREE opina que el PL 7367, que originalmente contenía esta propuesta, es inviable porque “existen vacíos y contradicciones conceptuales en las diversas propuestas de modificaciones de artículos y, se requiere para un debido análisis, la opinión técnico-legal de otras entidades públicas en el marco de sus competencias”<sup>47</sup>.

**c) La propuesta de prohibición no cumple el test de proporcionalidad que justifique una restricción tan grave al derecho a libertad de contratar de todas las ONG que ejecutan fondos provenientes de la cooperación técnica internacional**

Considerando que toda decisión del Congreso, incluso las restricciones del ejercicio de derechos fundamentales (mediante la tipificación de infracciones o, como en este caso, de impedimentos para contratar con el Estado) no está exento de control constitucional. El mismo que se puede manifestar a través de un test de proporcionalidad para determinar la validez de la medida propuesta.

Para realizar este test de proporcionalidad, identificamos como la medida a evaluar a la prohibición de poder postular a contratar con el Estado para todas las ONG que ejecuten fondos provenientes de la cooperación internacional.

---

<sup>46</sup> Opinión Técnica del Ministerio de Relaciones Exteriores al Proyecto de Ley N° 7367, mediante el Informe N° 04-2024-DCI/DAE, remitido el 23 de mayo de 2024, numeral 34, página 6.

<https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjA1MDcw/pdf>

<sup>47</sup> Opinión Técnica del Ministerio de Relaciones Exteriores al Proyecto de Ley N° 7367, mediante el Informe N° 04-2024-DCI/DAE, remitido el 23 de mayo de 2024, numeral 78, página 13.

Asimismo, consideraremos que el problema público que se pretende solucionar<sup>48</sup> con la medida a evaluar sería que “*está siendo común que se constituyan ONGD con la sola finalidad de lograr contratos con el Estado a través de la consultoría y/o asesorías, cuando su objetivo es otro[sic]*”<sup>49</sup>, que también se puede entender como una desnaturalización de los fines para los que fueron creados las ONG. Aunque, como ya lo indicamos previamente, discrepamos que en este caso se haya acreditado de forma razonable y clara que el pretendido problema público exista.

Conforme lo ha establecido el TC<sup>50</sup>, para que la medida a evaluar supere el test de proporcionalidad, debe pasar, sucesivamente, un examen de idoneidad (verificación que se cumpla una relación medio-fin), un examen de necesidad (verificación que no existan medidas menos gravosas para alcanzar el objetivo) y un examen de proporcionalidad en sentido estricto (ponderar la intensidad del grado de afectación de principio o un derecho fundamental por la realización de otro).

Ahora, si bien la medida propuesta podría cumplir con ser idónea, en tanto la prohibición planteada sí serviría para solucionar el problema público, claramente no cumple con ser necesaria, ya que, conforme se ha revisado a lo largo de esta sección, en la exposición de motivos que sustenta el PL 7367 ni menos en el Dictamen no se han evaluado alternativas que podrían solucionar el pretendido problema público.

Solo a modo de ejemplo, podemos identificar que existen mecanismos de fiscalización tributaria y de inteligencia financiera, así como los supuestos de disolución previstos en el Código Civil y las sanciones previstas en la propia normativa de contrataciones con el Estado; incluso el fortalecimiento de la APCI, como lo ha planteado claramente el Ministerio de Relaciones Exteriores<sup>51</sup>, todas

---

<sup>48</sup> Conforme lo hemos indicado previamente, no consideramos que el problema está correctamente delimitado ni acreditado, sin embargo, para fines del análisis del test de proporcionalidad, lo estamos entendiendo como válido delimitado, aunque en la exposición del Contralor General de la República el 13 de mayo, en la vigésima sesión de la Comisión de Relaciones Exteriores, no se validó dicha hipótesis.

<sup>49</sup> Página 36 de la exposición de motivos del PL 7367.

<sup>50</sup> Al respecto, véase los fundamentos jurídicos 38 al 41 de la sentencia recaída en el expediente N° 0045-2004-AI/TC. Enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/00045-2004-AI.pdf>

<sup>51</sup> El Ministerio de Relaciones Exteriores, en su rol de ente rector de la cooperación técnica internacional, propone medidas menos gravosas para articular esfuerzos para fortalecer la fiscalización de las ONG sin contravenir derechos fundamentales como los derechos a la libertad de asociación, al secreto bancario y la reserva tributaria:

29. Entre las soluciones estudiadas están:

29.1. **Un incremento del presupuesto de fiscalización de la APCI**, que cubra el total de los proyectos reportados cada año (un promedio de 200).

29.2. Un enfoque multisectorial en la supervisión de las ONG con participación de todas las instituciones involucradas (APCI, DINI, UIF, SUNAT, SUNARP, CONTRALAFI, Ministerio Público) en el cual la APCI puede contribuir con información privilegiada sobre las ONG inscritas en sus registros, **pero**

las cuales, siendo menos gravosas, permitirían solucionar el problema público planteado.

De esta manera, verificamos que la medida propuesta (la prohibición de contratar con el Estado para todas las ONG que ejecuten fondos provenientes de la CTI) no justifica, de forma constitucionalmente proporcional, una limitación tan grave al derecho fundamental a la libertad de contratar<sup>52</sup>, el mismo que constituye una de las libertades patrimoniales garantizadas en el régimen económico de la Constitución<sup>53</sup>.

#### 4.5.2. Conclusión sobre la propuesta

La propuesta de prohibir que las ONG que ejecutan recursos provenientes de la CTI (Primera Disposición Complementaria Final, que propone modificar el artículo 13 del DL 719, en la propuesta de incorporación de segundo párrafo) busca solucionar el pretendido problema público consistente en que *“está siendo común que se constituyan ONGD con la sola finalidad de lograr contratos con el Estado a través de la consultoría y/o asesorías, cuando su objetivo es otro[sic]”*<sup>54</sup>, que también se puede entender como una desnaturalización de los fines para los que fueron creadas las ONG.

---

**no se debe distraer de sus funciones principales ni se debe fomentar que otras instituciones no cumplan con las suyas.**

[Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024, p. 5. Énfasis agregado]

La información reseñada se ubica en el Informe N° 02-2024-DCI/DAE enviado por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República mediante el Oficio RE (MIN) N° 3-0-A/192, del 23 de abril, p. 17

<sup>52</sup> Numeral 14 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado

#### **“Derechos fundamentales de la persona**

**Artículo 2.-** Toda persona tiene derecho: (...)

14. A contratar con fines lícitos, siempre que no se contravengan leyes de orden público (...).”

<sup>53</sup> En la sentencia del TC recaída en el expediente N° 0008-2003-AI/TC se indica que:

*“(...) El derecho a la libre contratación (...) se concibe como el acuerdo o convención de voluntades entre dos o más personas naturales y/o jurídicas para crear, regular, modificar o extinguir una relación jurídica de carácter patrimonial. Dicho vínculo -fruto de la concertación de voluntades- debe versar sobre bienes o intereses que poseen apreciación económica, tener fines lícitos y no contravenir las leyes de orden público. Tal derecho garantiza, prima facie:*

- *Autodeterminación para decidir la celebración de un contrato, así como la potestad de elegir al co-celebrante.*
- *Autodeterminación para decidir, de común acuerdo, la materia objeto de regulación contractual.*

*A lo expuesto debe agregarse que la libertad contractual constituye un derecho relacional, pues, con su ejercicio, se ejecutan también otros derechos tales como la libertad al comercio, la libertad al trabajo, etc. (...).”*

(Fundamento jurídico 26, Literal b)

Enlace: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2003/00008-2003-AI.html>

<sup>54</sup> Página 36 de la exposición de motivos del PL 7367, dado que ni en el Dictamen ni en la intervención del Contralor General de la República, el 13 de mayo de 2024, se identificó alguna sanción a una ONG ni se acreditó que las ONG se constituyan con el fin de desarrollar consultorías, ni siquiera que sean los principales contratistas.

Esta propuesta debe ser desestimada porque:

- Tiene una redacción confusa y plantea una modificación tácita a la Ley General de Contrataciones Públicas, al incorporar, en la práctica, un nuevo supuesto de impedimento para contratar con el Estado (artículo 30 de la Ley 32069)<sup>55</sup>.
- En tanto se plantea un nuevo impedimento para contratar con el Estado, la propuesta no cumple con los criterios establecidos por el TC para limitar el derecho a participar, de forma individual o asociada, en la vida económica de la Nación y ejercer las libertades económicas que la Constitución garantiza, ya que, al haber delimitado incorrectamente el problema público, la propuesta no es razonable y su redacción es muy abierta y genérica.
- Finalmente, incluso en el supuesto que el problema público estuviera delimitado y acreditado razonablemente en la exposición de motivos del Dictamen (que tampoco se hizo en la exposición de motivos del PL 7367), la propuesta de solución planteada afecta gravemente el derecho fundamental a la libertad de contratar ya que no cumple con el test de proporcionalidad, dado que existen medidas menos gravosas para solucionar el problema público planteado.

---

<sup>55</sup> Al respecto, cabe indicar que, de conformidad con la Vigésimo Novena Disposición Complementaria Final de la Ley 32069, publicada el 24 de junio de 2024, este nuevo marco legal entrará en vigencia a partir de marzo del 2025, por lo que, hasta entonces seguirá vigente la Ley de Contrataciones del Estado, aprobada mediante la Ley N° 30225 y reglamentada por el TUO aprobado por Decreto Supremo N° 082-2019-EF. En esta norma tampoco se contempla como impedimento para contratar con el Estado la sola característica de constituirse como asociación.

Por tanto, el análisis realizado aplica tanto para la Ley 32069, como para la Ley 30225, en tanto en ninguna se ha incluido como impedimento para contratar con el Estado el que una persona jurídica perciba fondos provenientes de la CTI.

## V. Consideraciones finales

Consideramos que el Pleno del Congreso de la República debe **archivar** el Dictamen que acumula los proyectos de ley 6162, 6252, 7140, 7367 y 7505-2023/CR, porque sus propuestas contravienen la Constitución, la normativa vigente tributaria y de la SBS, así como criterios de protección de derechos fundamentales establecidos por el TC.

Además, es necesario destacar que el Ministerio de Relaciones Exteriores ha solicitado espacios de trabajo para alcanzar una propuesta consensuada, incluso después de la participación de la APCI en abril en una sesión de la Comisión de Relaciones Exteriores<sup>56</sup>, ya que mediante el Informe 02-2024-DCI/DAE: “*solicita respetuosamente (...) que, a través de la Comisión de Relaciones Exteriores, **pueda trabajarse una propuesta integral** que podría contar con la participación de este Ministerio y de la APCI, **a fin de lograr una norma consensuada y que responda a necesidades de ajustes**”<sup>57</sup> (énfasis agregado).*

Se debe considerar que existen mejores alternativas para articular esfuerzos para fortalecer la fiscalización de las ONG sin contravenir derechos fundamentales como los derechos a la libertad de asociación, al secreto bancario y la reserva tributaria, ni las competencias vinculadas a la lucha contra el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y la fiscalización tributaria.

Entre las propuestas del Ministerio de Relaciones Exteriores, en su rol de ente rector de la cooperación técnica internacional, están las siguientes:

- **Un incremento del presupuesto de fiscalización de la APCI, que cubra el total de los proyectos reportados cada año (un promedio de 200).**
- **Un enfoque multisectorial en la supervisión de las ONG con participación de todas las instituciones involucradas (APCI, DINI, UIF, Sunat, Sunarp, CONTRALAFI, Ministerio Público) en el cual la APCI puede contribuir con información privilegiada sobre las ONG inscritas en sus registros, **pero no se debe distraer de sus funciones principales ni se debe fomentar que otras instituciones no cumplan con las suyas.****

[Ministerio de Relaciones Exteriores, 2024, p. 5. énfasis agregado]

---

<sup>56</sup> Esta petición fue enviada el 23 de abril de 2024, es decir, después de la participación de los representantes de la APCI en la décimo séptima sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, el 15 de abril de 2024.

<sup>57</sup> Informe 02-2024-DCI/DAE enviado por el Ministerio de Relaciones Exteriores a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República mediante el Oficio RE (MIN) 3-0-A/192, del 23 de abril, p. 17.





**SPDA**

[www.spda.org.pe](http://www.spda.org.pe)

(511) 612 4700

[info@spda.org.pe](mailto:info@spda.org.pe)

Prolongación Arenales 437,  
San Isidro, Lima, Perú

