



**Opinión legal**

**CONGRESO**

**Norma que propone  
modificar la Ley  
de creación  
de la Agencia Peruana  
de Cooperación  
Internacional (APCI)**



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

**Diagramación:** SPDA

**Foto de portada:** Agencia Andina

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), 2025. *Opinión legal: Norma que propone modificar la 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, marzo 2025

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-02619

**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

I.	Introducción.....	4
II.	Antecedentes.....	9
III.	Base jurídica revisada.....	12
IV.	Conclusiones y recomendaciones.....	13
V.	Análisis del texto sustitutorio.....	16

# I. Introducción

El pasado 12 de marzo, el Congreso de la República aprobó la norma que modifica la Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). El supuesto objetivo es fortalecer la supervisión y garantizar la transparencia en el uso de los fondos de cooperación internacional, pero **en realidad encierra disposiciones que comprometen seriamente la autonomía de la sociedad civil, restringen el acceso a financiamiento y colocan en riesgo el derecho a la libre asociación.**

El contexto político en el que esta legislación ha sido promovida y aprobada por el Congreso del Perú no puede ser ignorado. En un escenario de creciente polarización, diversos sectores políticos han impulsado iniciativas que buscan limitar el accionar de entidades que históricamente han jugado un papel fundamental en el acceso a la justicia para poblaciones vulnerables, la lucha contra la corrupción y la promoción de la transparencia gubernamental.

Muchas críticas y cuestionamientos, fruto del desconocimiento o la desinformación sobre las ONG viene produciéndose en el Perú. La norma aprobada por el Congreso de la República parte de ese desconocimiento y desinformación. Diversos informes legales, incluido este, plantean el análisis legal sobre la clarísima inconstitucionalidad de lo que recientemente aprobó el Legislativo.

Para entender el contexto general sobre este tema, es importante comprender algunos conceptos claves.

## 1. El concepto ONG

El término ONG empezó a utilizarse en 1945, mediante la Carta de las Naciones Unidas<sup>1</sup> que se firmó el 26 de junio del mismo año. En el capítulo X, artículo 71, de dicho documento se señaló que el Consejo Económico y Social podrá **“hacer arreglos adecuados para celebrar consultas con organizaciones no gubernamentales que se ocupen en asuntos de la competencia del Consejo”**. Fue recién en 1950 cuando una resolución del Consejo del 27 de febrero definió a las ONG.

En el Perú, desde el Código Civil se facilitó la libertad de asociación a partir de las figuras jurídicas sin fines de lucro, reconocidas como asociaciones civiles, fundaciones, o comités<sup>2</sup>. Es decir, el Código Civil, sustentado en la Constitución Política del Perú, siempre facilitó a los ciudadanos la posibilidad de organizarse, en especial a partir de las denominadas asociaciones civiles.

Por lo tanto, en nuestro país, una ONG requiere estar constituida como alguna de las

---

<sup>1</sup> <https://www.un.org/es/about-us/un-charter/full-text>

<sup>2</sup> <https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbdl951/files/documents/2024-01/guia-practica-asociaciones-sin-fines-de-lucro.pdf>

figuras jurídicas sin fines de lucro arriba mencionadas, de acuerdo a nuestro marco normativo.

Si bien el Código Civil establece condiciones estándar de funcionamiento para las personas jurídicas sin fines de lucro, la ley aprobada impone limitaciones y disposiciones inconstitucionales, exclusivamente a aquellas que reciben fondos de cooperación internacional. Por lo que esta ley pretende establecer un trato diferenciado entre asociaciones civiles y fundaciones, dependiendo de si reciben o no financiamiento de cooperación internacional.

## **2. Las ONG y el derecho de asociación**

Las ONG representan una de las expresiones más fundamentales del derecho de asociación, consagrado en la Constitución Política del Perú y en tratados internacionales. A través de ellas, la sociedad civil se organiza libremente para promover el desarrollo, defender derechos fundamentales y vigilar el accionar del Estado.

El derecho de asociación es esencial en cualquier democracia, ya que permite a los ciudadanos unirse para actuar en favor del bien común, sin interferencias indebidas del poder político. En el Perú, las ONG han sido actores claves en la protección del ambiente, la lucha contra la corrupción, y el acceso a la justicia para poblaciones vulnerables.

En este contexto, cualquier medida que restrinja la labor de estas organizaciones no solo vulnera su autonomía, sino que también atenta contra la participación ciudadana y la capacidad de la sociedad para exigir transparencia y rendición de cuentas. La limitación del financiamiento, la imposición de controles excesivos y la criminalización de su labor son amenazas directas a la democracia y al Estado de derecho.

Defender la existencia y el libre funcionamiento de las ONG es, por tanto, defender un derecho fundamental que fortalece la democracia, garantiza la pluralidad de voces en el debate público y protege los derechos de quienes más lo necesitan.

## **3. Las ONG contribuyen al desarrollo en el Perú**

En el Perú, las ONG trabajan para beneficio de diversos sectores de la población, a través de proyectos, campañas, iniciativas y actividades que benefician directa e indirectamente a miles de personas.

Las ONG juegan un rol importante en el país porque promueven la participación ciudadana, defienden el ejercicio de diversos derechos e incluso atienden necesidades donde el Estado no tiene presencia. Es necesario resaltar que las ONG no buscan reemplazar al Estado, sino complementar sus funciones.

Las ONG tienen como principales beneficiarios a las poblaciones más vulnerables. Las comunidades alejadas de las grandes ciudades sin servicios básicos, las

poblaciones indígenas históricamente olvidadas por el Estado, las zonas afectadas por desastres naturales o desastres generados por el hombre, entre otras, son las principales beneficiadas por el trabajo de las ONG. Sin embargo, también está incluida la ciudadanía en general, especialmente cuando se trata de campañas de concientización y participación ciudadana ligadas a temas como democracia, protección del ambiente, adaptación al cambio climático, entre otros.

Con los años, las ONG se han convertido en importantes aliados de la ciudadanía, especialmente ante momentos críticos como desastres naturales, conflictos bélicos, amenaza a la democracia, y otros momentos claves para la historia de cada lugar. Estas organizaciones, además, se han convertido en defensores de la ciudadanía en casos donde los gobiernos ponen en riesgo a la democracia, o promueven actividades que van en contra de espacios importantes para la humanidad, como las áreas destinadas a la protección y manejo sostenible de la biodiversidad.

Si bien el modo de trabajar de cada ONG puede ser distinta, el objetivo es enfrentar una problemática a través de propuestas concretas que beneficien a los directamente afectados. Estas propuestas de solución, además, son medibles y verificables en el tiempo.

#### **4. Las ONG y la rendición de cuentas**

Las ONG en el Perú implementan diversos mecanismos de rendición de cuentas para garantizar la transparencia y eficacia de sus operaciones. Están sujetas a la supervisión y fiscalización de diversas entidades gubernamentales, cada una encargada de velar por el cumplimiento de normativas específicas en áreas como laboral, tributaria, prevención de lavado de activos y cooperación internacional.

- La fiscalización en materia laboral la realiza la Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral (Sunafil), que se encarga de supervisar el cumplimiento de las normativas laborales y de seguridad y salud en el trabajo por parte de las ONG, asegurando que respeten los derechos de sus trabajadores.
- La fiscalización en materia tributaria la realiza la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (Sunat), que verifica que las ONG cumplan con sus obligaciones tributarias y aduaneras, incluyendo la correcta declaración y pago de impuestos.
- La prevención y control del lavado de activos la realiza la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) de la Superintendencia de Banca, Seguros y AFP (SBS), que tiene la función de prevenir y detectar operaciones de lavado de activos y financiamiento del terrorismo. Las ONG están obligadas a reportar operaciones sospechosas y a implementar medidas de prevención en este ámbito.
- El registro y supervisión de la cooperación internacional la realiza la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), encargada de registrar, supervisar y fiscalizar a las ONG que gestionan recursos provenientes de la cooperación técnica internacional.

Adicionalmente, las ONG rinden cuentas a sus donantes y cooperantes internacionales a través de:

- Informes técnicos y financieros respecto de las actividades que ejecutan con la finalidad de proporcionar reportes detallados sobre el uso de los fondos y el avance de los proyectos financiados, garantizando la transparencia y cumplimiento de los resultados acordados con los donantes.
- Auditorías externas e independientes que certifiquen la correcta gestión de los recursos y el cumplimiento de las metas establecidas en el proyecto.

Por lo tanto, existen mecanismos suficientes para su fiscalización. Las ONG, como cualquier entidad en el Perú, requieren planificación y manejo, y una mala planificación o un mal manejo o un desvío de los objetivos genera que no exista el financiamiento adecuado, y por lo tanto la quiebra potencial de una organización. En otras palabras, las ONG también quiebran, se liquidan y cierran, y para ello existe un marco normativo.

## **5. Financiamiento de las ONG**

Las ONG son entidades sin fines de lucro y trabajan a través del financiamiento que reciben de cooperación internacional. Por ejemplo, pueden estar financiadas por fundaciones internacionales privadas, agencias gubernamentales, y también a través de filantropía institucional y/o individual. En el Perú existe filantropía institucional o individual a pesar de no contar con los incentivos adecuados para promover ello.

Los donantes individuales o institucionales buscan proteger el interés común y el bienestar de las poblaciones; por lo tanto, una ley como la recién aprobada por el Legislativo no va a terminar con la filantropía, pero la va a desplazar a otros países, afectando al Perú. Esta ley, finalmente, en lugar de regular y promover cooperación internacional teniendo como aliados a las ONG, las asfixia, tratando de silenciar las voces de quienes favorecen la protección de derechos, y hacer ello corresponde a países no democráticos.

Esta ley podría generar un efecto disuasorio en las fundaciones privadas, tanto nacionales como internacionales, al introducir mayores restricciones y burocracia en el financiamiento de las ONG. Esto tendría un costo elevado para el país por varias razones:

### **a) Disminución de la cooperación internacional**

- La ley impone controles excesivos sobre el uso de fondos de cooperación, lo que puede generar incertidumbre en los donantes.
- Las ONG y donantes privados enfrentarán procesos administrativos más largos y costosos, lo que desincentiva a nuevos actores filantrópicos y puede llevar al cierre de organizaciones más pequeñas que no puedan costear el cumplimiento de las nuevas regulaciones.
- Las fundaciones privadas pueden optar por redirigir sus recursos a otros países con regulaciones más estables y predecibles.

- Se genera un clima de desconfianza en el sector filantrópico.

#### **b) Impacto en programas y de desarrollo**

- Muchas ONG dependen de financiamiento privado para proyectos en salud, educación, ambiente. Por ello, la falta de recursos afectará directamente a comunidades vulnerables que se benefician de estos programas; entonces, el Estado tendría que asumir costos adicionales para suplir estos servicios, lo que es poco viable en el contexto actual.

#### **c) Reputación Internacional**

- Países y organismos internacionales pueden ver estas restricciones como una señal de deterioro democrático y reducción del espacio cívico.

#### **d) Aumento de la Burocracia y Costos Administrativos**

- Incrementar la fiscalización sin fortalecer la capacidad operativa de la APCI podría resultar ineficaz y generar mayores trabas burocráticas.
- Las ONG tendrían que destinar más recursos y tiempo para cumplir con las nuevas regulaciones, reduciendo su eficiencia y capacidad de acción en proyectos esenciales.

La ley no solo afecta la labor de las ONG, sino que también tiene un impacto económico significativo al reducir la entrada de fondos privados para el desarrollo social. En lugar de fortalecer la supervisión y la transparencia de manera equilibrada, esta legislación podría terminar debilitando el apoyo financiero a sectores claves del país y afectando a miles de peruanos que dependen de estos proyectos.

Por ello, en este informe, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) presenta un análisis detallado del impacto de esta norma, evidenciando las contradicciones con los estándares internacionales de derechos humanos, su inconstitucionalidad y el riesgo que representa para nuestra democracia. **Dada la evidente inconstitucionalidad de esta norma, resulta imperativo que el Poder Ejecutivo la observe a fin de garantizar que se respeten las libertades fundamentales en el país.**

## II. 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 Organizaciones 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 Diálogo 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 de 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”).
- El 29 de febrero de 2024, 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 de 2024, 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 de 2024, el PL 7354 fue derivado a la Comisión de Relaciones Exteriores para su estudio y dictaminación.
- El 25 de marzo de 2024, 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 de 2024, el congresista Américo Gonza Castillo, integrante del Grupo Parlamentario Perú Libre, presentó el Proyecto de Ley 7505/2023-CR, “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 de 2024, el PL 7505 fue derivado a la Comisión de Relaciones Exteriores para su estudio y dictaminación.
- El 8 de abril de 2024, 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 de 2024, en la decimoséptima sesión ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, los representantes de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) sustentaron la opinión institucional de los PL citados.
- El 29 de abril de 2024, 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 de 2024, 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 de 2024, 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 de 2024, 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 de 2024, la Junta de Portavoces acordó la exoneración del dictamen de la Comisión de Descentralización respecto del proyecto de ley 7140/2023-CR, y la exoneración del dictamen de la Comisión de Economía respecto de los proyectos de ley 6252/2023-CR y 7367/2023-CR.
- El 12 de marzo de 2025, la Comisión de Relaciones Exteriores presentó el texto sustitutorio ante el Pleno del Congreso. Posterior al debate de la propuesta y la formulación de aportes por parte de los parlamentarios, la Comisión de Relaciones Exteriores presentó un nuevo texto sustitutorio bajo la denominación de “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 y dicta otras disposiciones”. Este texto fue aprobado en primera votación, y exonerado de segunda votación por mayoría, con 82 votos a favor y 16 en contra.
- Mediante el presente informe, la SPDA emite opinión legal sobre el texto aprobado, a fin de contribuir con dichos aportes a la evaluación que debe realizar el Poder Ejecutivo en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú, así como al debate público.

### III. 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

## IV. Conclusiones y recomendaciones

Recomendamos al Poder Ejecutivo, en aplicación del artículo 108 de la Constitución Política del Perú, observar la autógrafa que se genere a raíz de la aprobación, por parte del Pleno del Congreso, del texto sustitutorio contenido en el dictamen de la Comisión de Relaciones 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 los recursos recibidos por las entidades que gestionan la cooperación técnica internacional no reembolsable, y dicta otras disposiciones", debido a que **esta norma vulnera derechos humanos, contraviene la Constitución, así como criterios de protección de derechos fundamentales establecidos por el Tribunal Constitucional**<sup>3</sup>.

Nuestras principales conclusiones en torno a texto sustitutorio aprobado por el Pleno, el 12 de marzo de 2025, son las siguientes:

### 1. Sobre las funciones de APCI que atentan en contra de la independencia de las organizaciones de la sociedad civil.

Las nuevas disposiciones incluidas respecto de las funciones de APCI como la conformidad previa a la ejecución de planes, programas, proyectos o actividades, implica una intromisión directa por parte del Estado respecto de las actividades de entidades de la organización civil, lo cual es una vulneración a la libertad de asociación que tienen todos los peruanos y peruanas como un derecho reconocido en la Constitución Política del Perú.

Similar efecto tiene la propuesta de modificación de la Ley 28875, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, que propone que APCI tenga que dar conformidad a los contratos, actos jurídicos o administrativos que se celebren con el Estado. Esta disposición es una clara contravención a la autonomía que rige a la libertad de asociación, y por lo tanto es abiertamente inconstitucional.

Este tipo de disposiciones tendrán un profundo y claro efecto en entidades como las organizaciones no gubernamentales, que por definición son asociaciones que no representan o no están controladas por ningún poder del Estado, y en eso radica su razón de ser, en operar como un actor social vigilante que busca mantener el equilibrio del poder estatal sobre el ejercicio de los derechos humanos.

En ese sentido, una intromisión en la libertad para definir las actividades de planes, programas y proyectos, o la limitación para contratar con el Estado sin contar con la

---

<sup>3</sup> El mencionado dictamen se puede leer y descargar en: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MjY1MzA4/pdf>

aprobación del mismo Estado (representado por APCI), constituirían una especie de censura indirecta respecto de la actuación de las entidades que reciben cooperación técnica internacional. Lo anterior, se puede asemejar a la decisión, por ejemplo, del Estado de dar conformidad a las líneas editoriales de los medios de comunicación, bajo el argumento de “regular el impacto” de los fondos que reciben estos medios.

## **2. Sobre la ilegal restricción en el uso de fondos para la defensa de derechos humanos**

En similar concordancia con el numeral 1, restringir o –mejor dicho– penalizar el uso de fondos para cuestionar en vías de acceso a la justicia el accionar del Estado, limita directamente el rol que han tenido muchas entidades de la sociedad civil, y es una injerencia directa sobre sus actividades, lo cual vulnera abiertamente el derecho a la libertad de asociación.

La propuesta de ley incluye, dentro de las infracciones, la imposibilidad de usar los recursos de la cooperación técnica internacional en acciones en contra del Estado peruano, lo cual a todas luces obstaculiza el trabajo histórico de muchas entidades de la sociedad civil organizada que asisten técnica y legalmente a las poblaciones más vulnerables en temas importantes como libertad sexual, libertad de expresión, derecho a la salud, a la vida, al medio ambiente, entre otros.

Este tipo de restricciones no solo perjudican el trabajo que hacen muchas entidades no gubernamentales en nuestro país, sino también constituye un límite al derecho de acceso a la justicia de las poblaciones más vulnerables, quienes no siempre pueden acceder a un patrocinio para la defensa de sus derechos. La consecuencia inmediata de esta norma es la inhibición de las organizaciones no gubernamentales en la defensa de poblaciones afectadas por el Estado, al impedirles acceder a financiamiento para litigar casos de vulneraciones de derechos humanos, afectaciones ambientales o corrupción gubernamental.

En esa misma línea se encuentra la otra restricción respecto del destino de los fondos para actividades que hayan sido declaradas administrativa o judicialmente como actos que afecten al orden público, la seguridad nacional, la defensa nacional y el orden interno, ya que será el mismo Estado el que defina qué actos afectan esos bienes jurídicos. Resulta extremadamente preocupante que el Estado desarme a la ciudadanía de herramientas que les permitan la defensa de sus derechos.

## **3. Sobre el atentado en contra de la institucionalidad de APCI**

El Congreso de la República ha realizado modificaciones legislativas que perjudican significativamente la institucionalidad de la APCI, al cambiar el mecanismo de designación de la Dirección Ejecutiva y eliminar el órgano del Comité Consultivo.

Esto deviene en un proceder aún más grave, al considerar que todo ello se realizó sin contar con sustento alguno ni opiniones de los organismos directamente implicados, y sometiendo a votación del Pleno cambios que tampoco fueron

mencionados en la presentación oral del último texto sustitutorio presentado por la Comisión de Relaciones Exteriores.

Este proceder, que consideramos irregular, no solo atenta contra el debido procedimiento parlamentario que debe seguirse de acuerdo con las disposiciones del Reglamento del Congreso, sino también afecta indiscutiblemente el derecho fundamental a la participación y al acceso a la información pública que tiene la ciudadanía.

#### **4. Respeto a la sobrerregulación y burocratización de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil**

Las medidas aprobadas que tienen por objeto fortalecer las acciones de coordinación y/o cooperación entre Sunat, APCI y UIF, resultan innecesarias a la luz de lo dispuesto hace años por el Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley de Procedimiento Administrativo General (LPAG) aprobado por el Decreto Supremo 04-2019-JUS, que regula de manera detallada el ejercicio de la colaboración entre entidades del sector público.

En efecto el citado TUO de la LPAG, reconoce entre otros que las entidades públicas deben: a) Colaborar entre ellas respetando sus competencias; b) Proporcionar los datos e información que posean, respetando la Constitución y las leyes, priorizando la interconexión de equipos de procesamiento u otros métodos; c) Brindar cooperación y asistencia activa; d) Facilitar entre si medios de prueba; e) Responder de manera gratuita y oportuna a los pedidos de información planteados por otras entidades públicas. (Art. 87º TUO LPAG).

Se advierte entonces que el marco regulatorio vigente mediante el TUO LPAG, resulta ser mucho más eficaz y eficiente que las “mejoras” del texto aprobado.

## V. Análisis del texto sustitutorio

### 5.1. Sobre la afectación a la independencia de las entidades receptoras de cooperación técnica internacional por la intromisión del Gobierno en la ejecución de sus actividades

En este apartado analizaremos las nuevas disposiciones del texto sustitutorio respecto a la nueva facultad de APCI de aprobar los planes, programas y actividades de las entidades de la sociedad civil que ejecutan fondos de cooperación técnica internacional (en adelante, CTI), la prohibición de ejecutar acciones en contra del Estado o aquellas que hayan sido declaradas administrativa o judicial como actos que afecten el “orden público”, así como la imposibilidad de contratar con el Estado sin contar con la conformidad de APCI.

El texto sustitutorio modifica, entre otros, el literal u) del artículo 4 de la Ley 27692 (“Ley de creación de la APCI”) para incorporar como una función de APCI el “dar conformidad previa a la ejecución de los planes, programas, proyectos o actividades registradas por los organismos que ejecutan la cooperación técnica internacional, así como a los contratos, actos jurídicos o administrativos que celebran con el Estado”.

En esta línea, la tercera disposición complementaria modificatoria modifica el artículo 5 de la Ley 28875 (“Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable”) para precisar esta competencia en los siguientes términos:

*“Artículo 5.- Registro y conformidad previa para ejecución de intervenciones y contratos con el Estado*

(...)

**Las intervenciones con cargo a la cooperación técnica internacional se ejecutan previa conformidad de la APCI, en observancia de la normativa nacional vigente aplicable. El reglamento establece los plazos para otorgar la conformidad y las consecuencias jurídicas de la falta de pronunciamiento.**

**Los contratos, actos jurídicos o administrativos que celebre el Estado con las organizaciones que gestionen cooperación técnica internacional también requieren conformidad previa de la APCI, conforme a la normativa vigente”.**

Así, se establece que en las normas reglamentarias se desarrollará un procedimiento administrativo para conseguir la aprobación previa de cualquier actividad que las ONG ejecuten en el marco de las acciones comprometidas con la CTI.

La ejecución de cualquier plan, programa, actividad o similar que no cuente con esta aprobación, o que se lleve a cabo con algún cambio, será objeto de sanción tal como

lo precisa el artículo único al modificar el artículo 21 en los siguientes términos:

Tipo de infracción	Conducta
Grave Artículo 21, literal b, numeral 4	Ejecutar los recursos de la cooperación técnica internacional sin la conformidad previa de la APCI
Muy grave Artículo 21, literal c, numerales 2 y 5	Aplicar los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional a fines distintos para los cuales fueron previstos.  Variar las actividades o el uso de los recursos inicialmente programados sin la sustentación correspondiente.

Además de lo expuesto, el texto sustitutorio propone modificar el artículo 21 “Determinación de las infracciones”, estableciendo una escala de gravedad de las infracciones y añadiendo algunas que no habían sido considerada antes por los proyectos de ley, y que afectarían las actividades que realizan algunas asociaciones que destinan los fondos de CTI a la defensa de derechos humanos.

Así, se establece como infracciones muy graves:

Tipo de infracción	Conducta
Muy graves Artículo 21, literal c, numerales 2 y 4	2. (...) Entre otros, constituye uso indebido, utilizar los citados recursos para asesorar, asistir o financiar, de cualquier forma, o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado Peruano.  4. Destinar recursos de la cooperación técnica internacional o donaciones hacia actividades que hayan sido declaradas administrativa o judicialmente como actos que afecten el orden público, la seguridad ciudadana, la defensa nacional, el orden interno o perjudiquen la propiedad pública o privada.  Entre otros, constituye una afectación al orden público, el financiamiento de actividades electorales en contravención al ordenamiento Jurídico electoral y a la Ley de Partidos Políticos. No constituye infracción la expresión de opiniones técnicas ante organismos públicos conforme a la normativa de la materia.

Para los fines del presente análisis, ambas disposiciones serán analizadas en conjunto como “medidas de intervención en el objeto social de las organizaciones sujetas al régimen de CTI”.

### 5.1.1 Análisis de constitucionalidad y legalidad

En la práctica, la competencia incluida en el texto sustitutorio y las sanciones detalladas (incorporadas todas en la etapa final del procedimiento parlamentario, sin contar con un espacio de opinión activa de la ciudadanía), **representan una limitación en la toma de decisiones y ejecución del objeto social de las entidades de la sociedad civil que ejecutan fondos de CTI, ya que solo podrán llevar a cabo acciones aprobadas por APCI y, en consecuencia, únicamente seguir la línea de política pública del gobierno de turno.**

#### **Sobre los alcances del derecho a la libertad de asociación:**

De acuerdo con el artículo 16° de la Convención Americana de Derechos Humanos o Pacto de San José de Costa Rica: “Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquier otra índole”, señalando, además, que “el ejercicio de tal derecho solo puede estar sujeto a las restricciones previstas por la ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad o del orden públicos o para proteger la salud o la moral públicas o los derechos y libertades de los demás”.

El inciso 17) del artículo 2° de nuestra Constitución reconoce el derecho de toda persona a participar no solo en forma individual, sino también asociada, en la vida política, económica, social y cultural de la nación. El contenido esencial de este derecho ha sido definido por el Tribunal Constitucional en los siguientes términos:

*“El contenido esencial del derecho de asociación está constituido por: a) el derecho de asociarse, entendiendo por tal la libertad de la persona para constituir asociaciones, así como la posibilidad de pertenecer libremente a aquellas ya constituidas, desarrollando las actividades necesarias en orden al logro de los fines propios de las mismas; b) el derecho de no asociarse, esto es, el derecho de que nadie sea obligado a formar parte de una asociación o a dejar de pertenecer a ella, y c) la facultad de auto organización, es decir, la posibilidad de que la asociación se dote de su propia organización”<sup>4</sup>.*

En el caso de las ONG, asociaciones sin fines de lucro, el Tribunal Constitucional ha señalado que “la delimitación de los fines de una asociación, prima facie, **no está sujeta a la discrecionalidad del Estado, sino a la consideración de sus miembros, siempre y cuando su objeto no afecte los principios y valores constitucionales**”<sup>5</sup>.

De lo expuesto hasta este punto, el derecho de asociación trasciende al solo hecho de poder agruparse y exige, más bien, la libertad para ejercer actividades y definir sus fines observando como límite el orden constitucional vigente. Así, como bien señala

<sup>4</sup> Numeral 5 de la Sentencia de Tribunal Constitucional emitida en el expediente 4241-2024-AA/TC.

<sup>5</sup> Numeral 92 de la Sentencia del Tribunal Constitucional emitida en los expedientes 009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC.

el Tribunal Constitucional, es contrario a derecho exigir que las acciones que se ejecuten sean una discrecionalidad del Estado.

Las medidas de intervención en el objeto social de las ONG que plantea el texto sustitutorio, camufladas en sanciones y nuevas competencias vinculadas con la aprobación previa de la APCI, son entonces inconstitucionales y vulneran tratados de derechos humanos ya que **limitan el ejercicio del derecho de asociación de los peruanos y peruanas y buscan alinear las acciones de la sociedad civil organizada a las líneas de trabajo de los gobiernos de turno.**

En junio del año pasado, a propósito de los proyectos de ley que dieron mérito a esta ley, la Relatora Especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, la Relatora Especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, la Relatora Especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos, y el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo; remitieron una opinión sobre las disposiciones de los proyectos de ley. **En esta opinión recordaron al Estado peruano que la libertad de asociación incluye también el derecho a realizar las actividades previstas en sus estatutos y que no se puede limitar de manera indiscriminada el uso de sus recursos<sup>6</sup>.**

Los relatores concordaron en dicha opinión que limitar el uso de los recursos contraviene el núcleo de la libertad de asociación, si es que esta limitación es ilegal, no es necesaria o proporcional.

Sobre este punto, también queremos traer a colación una reflexión importante de los relatores, respecto del rol que tiene la sociedad civil organizada, como un puente entre la ciudadanía y el Estado, y que históricamente han sido claves en la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, así como en el fortalecimiento de la democracia y el Estado de derecho. En consecuencia, consideramos que medidas de este tipo no se alinean con gobiernos elegidos bajo un régimen democrático, sino que se asemejan más a regímenes autoritarios que buscan censurar las voces de sus ciudadanos y ciudadanas.

Así, un ejemplo de lo anterior es el caso de la “Ley de fiscalización, regularización, actuación y financiamiento de las organizaciones no gubernamentales y afines”, aprobada por el parlamento venezolano en agosto del año pasado. Esta ley contiene disposiciones bastante similares a la aprobada por nuestro Congreso, pues contempla artículos respecto de “notificar” sobre el financiamiento que se recibe, “registrar periódicamente” su financiamiento, así como la prohibición de participar en actividades “políticas”.

Sobre este tipo de normas, **Naciones Unidas se ha pronunciado calificándolas como una manera de estrechar aún más el espacio cívico, dado que al no recibir**

---

<sup>6</sup> Al respecto, se puede revisar el siguiente artículo:  
<https://www.infobae.com/peru/2024/06/24/congreso-cuatro-relatores-especiales-de-la-onu-alertan-que-cambios-en-ley-apci-contras-las-ong-afectaria-a-los-derechos-humanos/>

**financiamiento o limitar su uso, muchas de ellas desaparecerían.** Por otro lado, Amnistía Internacional también se pronunció sobre este caso, indicando que esta norma viola flagrantemente los derechos de asociación y participación en asuntos públicos<sup>7</sup>.

Como se puede observar, este tipo de medidas son propias de gobiernos que no comulgan con los valores democráticos y de respeto por los derechos humanos, que el gobierno alega defender, y que por mérito de la Constitución Política del Perú tiene como obligación.

**a) Sobre la competencia de aprobación de actividades, planes y similares desarrollados para ejecutar fondos de CTI y las sanciones derivadas**

Como se ha citado, se establece como una competencia de la APCI aprobar previamente cualquier instrumento vinculado con la ejecución de actividades financiadas por la CTI, lo cual representa una intervención directa en la toma de decisiones de las entidades de la sociedad civil organizada, pero, además, interfiere en el cumplimiento de los tratos que estas celebran con las CTI.

En efecto, la fórmula aprobada denota un amplio desconocimiento sobre cómo se materializa en nuestro país la ejecución de fondos de cooperación. Decimos ello ya que obvia hacer cualquier referencia a que los planes de trabajo o actividades que se piden aprobar responden a contratos celebrados bajo leyes peruanas o extranjeras. Así, se podría llegar al supuesto en el que la APCI desconozca estos compromisos contractuales o busque su modificación. Esto podría implicar no solo incumplimientos contractuales, sino el desincentivo y reducción del financiamiento de actividades que tienen por finalidad cerrar las brechas de desigualdad que existen en nuestro país.

Es importante resaltar que, para verificar que las actividades comprometidas se cumplan, a la fecha existe una supervisión posterior en base a los planes de trabajo que las ONG acuerdan con la CTI, control que busca salvaguardar que los fondos se ejecuten de acuerdo a los contratos celebrados. Pero, ¿qué busca salvaguardar una aprobación previa de estos planes?

No existe en el expediente de esta nueva fórmula legal referencia alguna o justificación para este control, análisis de carácter obligatorio que debe sustentar la restricción del derecho a asociación. Pero tampoco existe un análisis económico de esta medida.

En efecto, el análisis costo beneficio de esta modificación legal, no analiza en términos financieros ni logísticos los costos adicionales en los que se deberá incurrir para que la APCI pueda atender de manera oportuna los pedidos de aprobación de estos instrumentos o sus modificaciones sin la cual no será posible ejecutar ninguna actividad. Así, además de las afectaciones denunciadas contra la independencia de las entidades de la sociedad civil organizada, esta modificación es inconstitucional por

---

<sup>7</sup> También es posible revisar el siguiente enlace:  
<https://www.amnesty.org/es/latest/news/2024/08/venezuela-aprobacion-ley-anti-ong-castiga-asistencia-victimas-defensa-derechos-humanos/>

irrogar gastos del erario público.

**b) Sobre la prohibición de usar fondos de la CTI para acciones en contra del Estado o aquellas que hayan sido declaradas administrativa o judicial como actos que afecten el “orden público”**

La fórmula aprobada incorpora como infracciones prohibiciones que resultan abiertamente arbitrarias y atentatorias contra los derechos fundamentales, bajo el presunto amparo de salvaguardar los intereses del Estado.

En efecto, como se puede observar en las modificaciones de los literales c.2 y c.4 del artículo 21º incorporadas por el texto sustitutorio aprobado, estas infracciones implican que si alguna entidad decide destinar los recursos que la CTI en la defensa de derechos humanos en contra del Estado (en el ámbito nacional y/o supranacional) podrá ser sancionado por la comisión de una infracción muy grave que puede llegar a la imposición de una multa de hasta 500 Unidades Impositivas Tributarias o hasta la cancelación de su inscripción en el Registro correspondiente que le permita realizar sus operaciones.

El mismo problema se plantea en aquellos casos donde APCI determine que una acción realizada en el marco de la CTI constituye una afectación al orden público. En este caso, el texto sustitutorio le da plena potestad para que el órgano de la administración pública determine –en base a su propia discrecionalidad– qué implica afectación al orden público.

La abierta discrecionalidad reconocida en favor de APCI se evidencia cuando el texto de la norma aprobada indica: “Entre otros, constituye una afectación al orden público, el financiamiento de actividades electorales en contravención al ordenamiento jurídico electoral y a la Ley de Partidos Políticos”. Bajo esa regulación, APCI puede determinar qué implica una afectación al orden público, sin que medien restricciones de índole legal que limiten el ejercicio de esta facultad.

Toda aquella disposición legal que permita un uso abierto del ejercicio de la potestad sancionadora no solo afecta al rol de veeduría que tienen muchas entidades de la sociedad civil organizada, que permiten la protección de derechos humanos y derechos fundamentales reconocidos por nuestra Constitución, sino también se traduce en la reducción de las posibilidades de defensa de cientos de peruanos y peruanas que no tienen acceso a asistencia técnica o legal para hacer valer sus derechos ante el Estado peruano.

En el caso en particular, se puede concluir que no permitir que los fondos de la CTI sean usados en causas que buscan la impartición de justicia, no cumpliría con los criterios de necesidad o de proporcionalidad, dado que no se ha sustentado por qué es necesaria esta limitación, y tampoco sería proporcional al no establecerse un análisis de cuáles serían otras medidas menos gravosas que podrían lograr el mismo objetivo que esta disposición.

Es pertinente precisar que la determinación de actos contra el orden público y el estado de derecho, en general, corresponde a las autoridades judiciales y, excepcionalmente, administrativas (en casos de declaratoria de Estado de Emergencia, por ejemplo), lo cual no se condice con el texto de la ley aprobada.

Esta propuesta amplia podría llevar a interpretaciones que perjudiquen el ejercicio de derechos de los/as ciudadanos/as. Por ejemplo, previa decisión correspondiente de la autoridad administrativa, podrían considerarse que 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.

Estas disposiciones van en contra de lo detallado en los instrumentos internacionales citados y lo desarrollado a nivel constitucional, ya que afecta el contenido esencial del derecho de asociación e impone límites más allá de los reconocidos en el bloque de constitucionalidad de nuestro país de manera arbitraria. Debemos recordar que la primera prohibición, por ejemplo, fue incorporada durante la aprobación en el Pleno, por lo que no existe ningún tipo de análisis sobre su pertinencia en el expediente respectivo.

Disposiciones de este tipo no solo afectan el rol de veeduría que tienen muchas entidades de la sociedad civil organizada que funcionan como un poder del Estado que está vigilante, sino que también se traduce en la reducción de las posibilidades de efectivizar los derechos de cientos de peruanos y peruanas, quienes no tienen acceso a asistencia técnica o legal para exigirlos ante el Estado peruano. Prohibición expresa en el texto sustitutorio que, camuflada en un tipo de infracción, constituye una mordaza que se le impone a la sociedad civil organizada para no perseguir causas justas frente a los atropellos que se pueden cometer desde el Estado sobre derechos humanos.

### **c) Sobre la competencia para aprobar cualquier acto jurídico a celebrarse con el Estado**

Además de la competencia para aprobar o dar conformidad a las acciones que ejecutará una entidad que ejecuta fondos CTI, también se incorpora la necesidad de ejecutar esta acción para celebrar contratos o actos jurídicos con el Estado.

***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”. Esta ley, en ninguno de sus artículos, establece como una condición para la contratación con el Estado el contar con una conformidad de la APCI.

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>8</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”<sup>9</sup>.

De la revisión del texto sustitutorio, 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 requisitos para contratar con el Estado.

Al respecto, doctrina en derecho parlamentario 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>10</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 entidades que ejecutan fondos provenientes de la CTI, claramente contraviene el Manual de Técnica Legislativa del Congreso.

***Las trabas para contratar con el Estado, en tanto suponen una restricción al derecho a participar, de forma individual o asociada, en la vida económica de la Nación y ejercer las libertades económicas que la Constitución garantiza, deben ser razonables***

El Tribunal Constitucional (TC) ya ha analizado, en la sentencia recaída en el expediente 7798-2013-PA/TC<sup>11</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>12</sup>.

Reseñando a Danós Ordoñez, el TC indica que el derecho a participar, de forma

<sup>8</sup> Así como en un dictamen o, eventualmente, autógrafa o ley.

<sup>9</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>10</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%20importancia%20de%20la%20t%C3%A9cnica%20legislativa.pdf)

<sup>11</sup> Enlace: <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2019/07798-2013-AA.pdf>

<sup>12</sup> Cita del fundamento jurídico 32.

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>13</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>14</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>15</sup>.

Ahora bien, ni en el dictamen llevado a Pleno, ni en los documentos vinculados al texto sustitutorio se ha identificado una exposición que sustente, técnica o legalmente, la inclusión de esta propuesta de nuevo requisito para la contratación pública. De la revisión de los PL acumulados en el texto sustitutorio, tampoco se identificó una justificación basada en evidencia en la exposición de motivos del PL 7367.

Por el contrario, durante el proceso de acumulación de los diversos proyectos, se justificaba la propuesta de prohibir que las ONG que ejecutan fondos provenientes de la CTI puedan contratar con el Estado “en virtud a 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>16</sup>, sin mayor detalle.

Por tanto, de la revisión, la justificación de la propuesta de modificación tácita de la Ley de contratación pública, concluimos que esta carece de razonabilidad ya que no se identifica en ningún extremo del análisis de los legisladores que las entidades que ejecutan fondos CTI sean los principales proveedores de servicios o bienes mediante contratos de consultoría.

***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.

---

<sup>13</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>14</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>15</sup> Cita del fundamento jurídico 32

<sup>16</sup> Página 36 de la exposición de motivos del PL 7367.

Para realizar este test de proporcionalidad, identificamos como la medida a evaluar al condicionamiento a la aprobación de la APCI para contratar con el Estado para todas las entidades que ejecuten fondos provenientes CTI.

Asimismo, consideraremos que el problema público que se pretende solucionar<sup>17</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>18</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>19</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 el requisito previo serviría para solucionar el problema público, claramente no cumple con ser necesaria, ya que, conforme se ha revisado a lo largo de esta sección, ni en la exposición de motivos del PL 7367 que propuso una restricción a este derecho, ni menos en el primer dictamen que analizó esta medida, 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 MINRREE<sup>20</sup>, todas las cuales, siendo menos gravosas, permitirían solucionar el

---

<sup>17</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>18</sup> Página 36 de la exposición de motivos del PL 7367.

<sup>19</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>20</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:

*Entre las soluciones estudiadas están:*

**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]

La información reseñada se ubica en el 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.

problema público planteado.

De esta manera, verificamos que la medida propuesta (la aprobación previa de cualquier contrato con el Estado para todas las entidades 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>21</sup>, el mismo que constituye una de las libertades patrimoniales garantizadas en el régimen económico de la Constitución<sup>22</sup>.

En este sentido, **la propuesta debe ser desestimada** porque:

- 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.
- 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.

### 5.1.2 Conclusión del análisis de las medidas de intervención en la independencia de las entidades que ejecutan fondos CTI

Conforme lo analizado previamente, debemos tener en cuenta que en el Perú existe

<sup>21</sup> Numeral 14 del artículo 2 de la Constitución Política del Estado “**Derechos fundamentales de la persona**”

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

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

<sup>22</sup> En la sentencia del TC recaída en el expediente 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>

un marco constitucional que delimita los elementos esenciales del derecho a asociación que abarca la posibilidad de ejercer libremente las acciones para cumplir su fin y que tiene como límite el propio orden democrático y constitucional.

En ese sentido, cualquier restricción a este derecho, debe subsumirse en los supuestos excepcionales que se han desarrollado en la jurisprudencia. Supuesto que no ha sido observado en las medidas analizadas.

En efecto, las modificaciones buscan prohibir acciones e intervenir en la toma de decisiones de las entidades de la sociedad civil organizada, todo esto sin un sustento jurídico, técnico ni análisis económico de por medio, y dejando de lado el interés público para responder a los del Estado.

Por las razones expuestas, desde la SPDA **recomendamos que el Poder Ejecutivo observe las propuestas de obligaciones vinculadas a con la intervención en la independencia de las entidades de la sociedad civil organizada que ejecutan fondos CTI**, dado que estas medidas afectan el derecho de asociación al impedir que se realicen actividades o que estas sean aprobadas siempre previamente por la APCI.

Estas medidas están contenidas en:

- Artículo único, que propone modificar el literal u) del artículo 4 de la Ley de creación de la APCI, que establece la competencia de APCI de dar conformidades previas a planes de las ONG, así como los contratos, actos jurídicos o administrativos con el Estado.
- Tercera disposición complementaria modificatoria del texto sustitutorio, que propone modificar el artículo 5 de la Ley 28875, para recoger esta nueva competencia.
- Artículo único del texto sustitutorio, que propone incorporar infracciones en el numeral 4 del literal b) y numerales 2 y 5 del literal c) del artículo 21 de la Ley de creación de la APCI, donde establece infracciones por la ejecución de planes no aprobados o variarlos sin aprobación.
- Artículo único del texto sustitutorio, que propone incorporar infracciones en los numerales 2 y 4 del literal c) del artículo 21 de la Ley de creación de la APCI, donde establece infracciones por destinar recursos de la CTI para asesorar, financiar, entre otros, acciones judiciales, administrativas u otras, contra el Estado en la vía nacional o internacional; así como ejecutar actividades denominadas en vía administrativa como actos que afecten el orden público, entre otros.

## 5.2 Sobre el debilitamiento en la institucionalidad de la APCI

El texto sustitutorio aprobado dispone modificaciones a los artículos 6 y 8 de la Ley de creación de la APCI, en torno a la composición del consejo directivo y el nombramiento

del director ejecutivo. Además, retira la figura del Comité Consultivo. Estas modificaciones consisten en lo siguiente:

- La modificación a los literales a y b del artículo 6 de la Ley de creación de la APCI implica que el ministro de Relaciones exteriores o su representante asumirá la presidencia del Consejo Directivo, en lugar del presidente del Consejo de Ministros o su representante, como se venía dando hasta la fecha. Este último seguirá integrando el Consejo Directivo únicamente en calidad de miembro.
- La derogación del literal j del artículo 7 y la modificación por añadidura al numeral 8.1 del artículo 8 de la Ley de creación de la APCI, lo que implica que el director ejecutivo de la APCI será designado por el presidente de la República a propuesta del ministro de Relaciones Exteriores.
- La derogación de los artículos 14, 15 y 16 de Ley de creación de la APCI, lo que implica la eliminación del Comité Consultivo de la APCI.

### **5.2.1 Análisis de constitucionalidad y legalidad de la propuesta**

#### **a) Sobre la presidencia del Consejo Directivo de la APCI**

Conforme a lo expresado ante el pleno el 12 de marzo por la congresista Auristela Obando Morgan, presidenta de la Comisión de Relaciones Exteriores, esta modificación fue incorporada en el último texto sustitutorio de la Comisión de Relaciones Exteriores a propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores, a fin de que se encuentre alineado con la rectoría de dicho sector en materia de cooperación internacional. Sin embargo, dicha propuesta no consta en alguna comunicación oficial escrita por parte del sector contenida en los expedientes parlamentarios de los proyectos de ley acumulados ni de su estudio en comisiones.

Si bien este tema es mencionado en el primer dictamen aprobado por la Comisión de Relaciones Exteriores, únicamente se hace referencia a “comunicaciones con la Dirección de Cooperación Internacional de la Cancillería”<sup>23</sup>, sin citarse comunicación formal alguna de parte de dicho sector. Adicionalmente, vale la pena resaltar que la propuesta en mención no fue finalmente acogida en el texto sustitutorio aprobado por dicho dictamen.

#### **b) No se publicó, sustentó ni debatió previamente la modificación que delega a la Presidencia de la República la facultad de designar al director ejecutivo de la APCI**

Consideramos alarmante la aprobación de un cambio de tal magnitud sin haber sido puesto a consideración ni de las entidades involucradas ni de la ciudadanía. Es preciso mencionar que esta modificación no había sido propuesta por ninguno

---

<sup>23</sup> Primer dictamen aprobado por la Comisión de Relaciones Exteriores en junio de 2024: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTkzNDEw/pdf>

de los proyectos de ley acumulados en el texto sustitutorio, ni tampoco se encontraba en el texto sustitutorio inicial aprobado por dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores el 5 de junio de 2024. **Adicionalmente, resulta alarmante que dicho cambio no haya sido mencionado ni justificado por la presidenta de la citada comisión al momento sustentar la nueva propuesta de texto sustitutorio que fue finalmente aprobado por el Pleno, y advertimos que tampoco es posible encontrar información que sustente dicho cambio en los expedientes legislativos publicados en la página web del Congreso de la República.**

Esto significa que la modificación en mención carece de la exposición de motivos y análisis previo que debería sustentar cualquier modificación normativa. Es, en línea con lo dispuesto en el Reglamento del Congreso de la República en sus artículos 75, concerniente a las presentaciones de proposiciones de ley: “Las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos”; y 70, que aborda lo que debe contener un dictamen emitido por una comisión del Congreso: “Los dictámenes son los documentos que contienen una exposición documentada, precisa y clara de los estudios que realizan las Comisiones sobre las proposiciones de ley y resolución legislativa que son sometidas a su conocimiento, además de las conclusiones y recomendaciones derivadas de dicho estudio. Deben incluir una sumilla de las opiniones que sobre el proyecto de ley hubiesen hecho llegar las organizaciones ciudadanas. Los autores de los proyectos son invitados a las sesiones cuando se traten sus proyectos”.

**La consecuencia de un cambio de último momento, sin justificación ni mención previa, es que se imposibilitó a los órganos involucrados y a la ciudadanía en general de analizar y remitir aportes a esta modificación, afectando tanto la regularidad del proceso como el ejercicio del derecho a la participación ciudadana y al acceso a la información pública.**

La razón por la cual la designación del director ejecutivo de la APCI debería mantenerse a cargo del Consejo Directivo a propuesta del Ministro de Relaciones Exteriores, es que esto permite que la decisión radique en su órgano máximo, integrado por representantes de los diversos sectores involucrados directamente con la cooperación internacional, en un espacio donde se pueden debatir y consensuar decisiones de manera informada. Consideramos que la designación este cargo por parte de la Presidencia de la República a propuesta del Ministro de Relaciones Exteriores representa un peligro para la autonomía y estabilidad de la institución, **porque corre el riesgo de volverse un cargo susceptible a presiones políticas.**

Es necesario recalcar que, como SPDA, **consideramos que el fortalecimiento de la institucionalidad en el país implica que tanto los procesos de designación como remoción de cargos de esta naturaleza y nivel de jerarquía deberían ser meritocráticos y tengan procesos claramente establecidos, evitando generar inestabilidad a través de puestos de**

**confianza o encargaturas.** Esta postura la hemos sustentado anteriormente en casos como el de la Dirección Ejecutiva del Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (Serfor) y de la Presidencia Ejecutiva del Instituto del Mar del Perú (Imarpe)<sup>24</sup>.

Finalmente, a la fecha de la redacción de este documento, no se cuenta con una persona designada en el cargo de Dirección Ejecutiva y que, de acuerdo con la Resolución Suprema 158-2024-RE, la actual directora ejecutiva tiene el cargo por encargatura temporal desde el 09 de setiembre de 2024. Esto significa que hace más de medio año no se cuenta con un titular designado a cargo de la institución. Consideramos que la naturaleza de un encargo temporal debería ser de corto plazo y de manera transitoria.

**c) No se debería eliminar un órgano de carácter consultivo que integra la participación de la sociedad civil organizada**

Otra medida que se ha incluido dentro del texto de la ley, es una disposición complementaria derogatoria que elimina los artículos 14, 15 y 16 de la Ley de creación de la APCI, que regulan la composición de un órgano de APCI, que es el Comité Consultivo.

De acuerdo con la Ley de creación de la APCI, el Comité Consultivo funciona como un órgano de asesoría, y se conforma por profesionales y especialistas con reconocida capacidad y experiencia en cooperación internacional. Entre sus funciones se encuentra la de proponer políticas, dictaminar sobre la propuesta de Política de Cooperación Técnica Internacional, proponer mecanismos de coordinación entre la cooperación privada y la pública, entre otras. El Comité Consultivo se integra por representantes de la sociedad civil.

De la revisión de los proyectos de ley no se observa que se haya propuesto la eliminación del Comité Consultivo; sin embargo, en la versión final aprobada por el Pleno del Congreso se incorporó dicha disposición, limitando la opinión de la ciudadanía y otras entidades del Estado respecto de suprimir este órgano.

Al no existir una exposición de motivos que sustente dicha medida, no se puede determinar si es que la eliminación del Comité Consultivo responde a argumentos sólidos que justifiquen prescindir de un espacio en el que la sociedad civil podía participar, por lo que esta limitación constituye una restricción al derecho de participación ciudadana de los interesados en pertenecer a dicho comité, dado que no se ha sustentado su necesidad ni proporcionalidad.

En línea con lo anterior, si bien no se dispone de información suficiente sobre la necesidad de tomar esta medida, sí se tiene una consecuencia tangible de tal disposición, que se traduce en restar espacio a la sociedad civil para participar en asuntos del Gobierno en calidad de expertos.

---

<sup>24</sup> Véase el informe en: <https://www.actualidadambiental.pe/wp-content/uploads/2020/07/Opinion-legal-de-la-SPDA-sobre-el-cese-del-ex-director-ejecutivo-del-Serfor.pdf>

## **5.2.2 Conclusiones del análisis**

Por las razones expuestas, consideramos que la Comisión de Relaciones Exteriores ha efectuado modificaciones legislativas que perjudican considerablemente la institucionalidad de la APCI al cambiar el mecanismo de designación de la Dirección Ejecutiva, así como al eliminar el órgano del Comité Consultivo. Todo ello se realizó sin contar con sustento alguno ni opiniones de los organismos directamente implicados, y sometiendo a votación del Pleno cambios que tampoco fueron mencionados en la presentación oral del último texto sustitutorio aprobado.

Este proceder, que consideramos irregular, no solo va en contra el debido procedimiento parlamentario que debe seguirse de acuerdo con las disposiciones del Reglamento del Congreso, sino que también afecta indiscutiblemente el derecho fundamental a la participación y al acceso a la información pública que tiene la ciudadanía.

## **5.3 Medidas particulares vinculadas con la función de fiscalización de la APCI**

### **5.3.1 Respeto a la sobrerregulación y burocratización de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil que contravienen los principios de simplificación administrativa y eficiencia de la gestión pública**

La segunda disposición complementaria final del texto sustitutorio encarga que la Sunat evalúe la creación de una unidad especializada que asegure el cumplimiento de las funciones detalladas en el texto aprobado. Ello abre la posibilidad de un crecimiento del aparato Estatal, cuando las funciones reconocidas a Sunat ya se encuentran en vigor. En efecto, el texto aprobado el pasado 12 de marzo de 2025 considera que se tratarían de nuevas funciones las siguientes:

#### **a) Contar con un mecanismo de coordinación interinstitucional con APCI y UIF (Primera disposición complementaria final).**

Los artículos 87° al 90° del TUO de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado por el Decreto Supremo 04-2019-JUS, regulan el régimen de colaboración entre entidades del sector público.

La citada regulación establece la obligatoriedad de: a) Colaboración entre entidades y respeto de las competencias; b) Proporcionar los datos e información que posean, respetando la Constitución y las leyes, priorizando la interconexión de equipos de procesamiento u otros métodos; c) Brindar cooperación y asistencia activa; d) Facilitación de medios de prueba; e) Responder de manera gratuita y oportuna a los pedidos de información planteados por otras entidades públicas. (Art. 87° TUO LPAG).

Advertimos entonces que lo dispuesto por la primera disposición complementaria final del texto aprobado, resulta insuficiente comparándolo con lo reconocido por

el TUO de la Ley 27444, que resulta de aplicación a todas las entidades del sector público, entre ellas Sunat, APCI y UIF.

**b) Proporcionar mensualmente a APCI la información de los bienes ingresados al Perú con motivo de la cooperación internacional (Último párrafo del artículo 14º del Decreto Legislativo 719, Ley de Cooperación Internacional)**

Tal y como se ha detallado en el literal anterior, la colaboración entre entidades públicas se encuentra debidamente detallada y desarrollada en el TUO de la Ley 27444. Como hemos visto, este régimen reconoce la obligatoriedad de la colaboración, así como la remisión de información mediante la interconexión de equipos de procesamiento u otros mecanismos.

Asimismo, ante la necesidad de una provisión periódica de información desde la Sunat hacia APCI, el artículo 88º del TUO de la LPAG prevé que la sostenibilidad de estos mecanismos de colaboración y la especificidad necesaria puede ser detallada en convenios de cooperación entre las entidades involucradas, debidamente suscritos por los representantes autorizados.

En ese orden de ideas, se advierte que la modificación del último párrafo del artículo 14º del Decreto Legislativo 719, Ley de Cooperación Internacional, **constituye una sobrerregulación que bajo ninguna perspectiva significa un fortalecimiento de la institucionalidad a cargo de velar por el cumplimiento de las obligaciones a nivel de cooperación internacional ni tributarias (Sunat).**

### **5.3.1.1 Análisis de constitucionalidad y legalidad de la propuesta**

Consideramos que la propuesta de evaluar la incorporación de un órgano especializado dentro de la Sunat que asegure el cumplimiento de la regulación sobre CTI, contraviene la facultad exclusiva del Poder Ejecutivo de poder determinar su organización interna.

Al respecto, se debe considerar que el marco normativo aplicable para el ejercicio de las funciones a cargo del Poder Ejecutivo se sujeta a 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.

Ahora bien, carece de sentido entonces que la segunda disposición complementaria del texto sustitutorio pretenda facultar a Sunat para que determine la creación de una unidad especializada para asegurar el cumplimiento de las funciones asignadas en la

regulación sobre CTI. Incluso, para la eventual implementación de esta disposición, Sunat y el Ministerio de Economía y Finanzas, como parte del Poder Ejecutivo, pueden determinar su estructura organizacional, así como crear o implementar nuevas unidades, 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).

Es oportuno mencionar que con anterioridad, PCM ha precisado los alcances de las competencias del Poder Legislativo y Poder Ejecutivo, respecto a la determinación de su estructura orgánica, 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>25</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>26</sup>, **la Superintendencia Sunat también se opone a modificar su organización, 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>27</sup>.

En detalle, la Sunat indica que se 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 organizaciones que integran el régimen de CTI, 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 organizaciones sujetas al régimen de CTI, carece de sentido, pues implicaría destinar recursos humanos y económicos a la fiscalización de un pequeño grupo de sujetos, cuando estos debieran ser destinados a controlar a los sujetos que resulten seleccionados de acuerdo con los criterios técnicos”<sup>28</sup>.

Conforme se ha adelantado en el análisis de la presente sección, en el texto sustitutorio 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.

---

<sup>25</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>26</sup> Enlace: <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTgwMTQ5/pdf> pp. 8-20

<sup>27</sup> Sección “Análisis”, literal a) “Competencias del Poder Ejecutivo”, pp. 3-5.

<sup>28</sup> Sección “Análisis”, literal b) “Facultad de fiscalización de la SUNAT”, p. 9.

### 5.3.1.2 Conclusiones del análisis

Por las razones expuestas, en línea con las opiniones de la PCM y de Sunat, desde la SPDA **recomendamos se observe este extremo** que habilita a Sunat a realizar una modificación en su estructura contenida en la primera disposición complementaria final del texto sustitutorio aprobado por el Pleno.

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

- 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 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.

### 5.3.2 Sobre la obligación de APCI de publicar en tiempo real información de los fondos provenientes de la CTI de las ONG, pasible de investigaciones de inteligencia financiera y/o fiscalizaciones tributarias

El artículo único del texto sustitutorio modifica, entre otros, el literal m) del artículo 4 de la Ley de creación de la APCI, mediante el cual se dispone que las ONG deberán entregar a la APCI, obligatoriamente, la siguiente información:

- Relación de los planes, programas y proyectos, lo que incluye objetivos a cargo de la organización.
- 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 vigor de la ley.

Por otro lado, la primera disposición complementaria modificatoria del texto sustitutorio 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 y 14 del Decreto Legislativo 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional (en adelante, “DL 719”) con una redacción muy similar, con el mismo contenido.

En el artículo único del texto sustitutorio, se modifica el artículo 21 de la Ley de creación de la APCI, a fin de tipificar como infracción leve el no actualizar el registro en el plazo que disponga el Reglamento con la información sobre la ejecución de actividades y de los fondos provenientes de la CTI de las ONG (artículo 21, literal a, inciso 1).

La tercera disposición complementaria final dispone que la APCI implemente “un sistema de información y de consulta en tiempo real, 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, e información relevante para tales efectos, que será prevista en el reglamento de la presente ley”.

Para los fines del presente análisis, ambas disposiciones serán analizadas en conjunto como “propuestas de obligaciones vinculadas a la entrega de 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”.

### **5.3.2.1 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 ejecución de actividades y de los fondos provenientes de la CTI de las ONG, que sería publicada en tiempo real por la APCI, 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**

Además de lo expuesto, es preciso resaltar 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>29</sup>. Además, actualmente, dicha información es publicada en el portal de transparencia de la APCI.**

Pese a lo explicado, del análisis realizado al texto sustitutorio sobre las propuestas de obligaciones vinculadas a la entrega obligatoria de información sobre ejecución de actividades y de los fondos provenientes de la CTI de las ONG que, además, sería publicada en tiempo real, identificamos que no se ha calculado el costo de su eventual implementación, dado que el análisis costo-beneficio del primer

---

<sup>29</sup> De conformidad con el primer párrafo del artículo 14 de la Ley de Cooperación Técnica Internacional, aprobada mediante el Decreto Legislativo 719, modificado a su redacción vigente por el artículo 1 de la Ley 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.

dictamen aprobado 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>30</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 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 [recursos humanos] debe necesariamente responder a los planes y programas que esta entidad formula”<sup>31</sup>.

**c) Respecto de la entrega de 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 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**

<sup>30</sup> De conformidad con la sección “VII. Análisis costo-beneficio” del Dictamen, entre las páginas 236 y 237.

<sup>31</sup> Informe 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>

**alguna**<sup>32</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.
- 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, 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>3324</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:

<sup>32</sup> De conformidad con el Informe N° 00054-2024-SBS, sección "Análisis", numeral 2, p. 2.

<sup>33</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).

“(…) 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>34</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 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>35</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>36</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>37</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

<sup>34</sup> Informe Conjunto 00164-2023-SBS, sección “Análisis”, numeral 2, p. 2.

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

<sup>35</sup> Informe Conjunto N° 00063-2024-SBS, sección “Análisis”, p. 2. <https://wb2server.congreso.gob.pe/spley-portal-service/archivo/MTc2MDUz/pdf>

<sup>36</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>37</sup> Informe N° 000006-2024-SUNAT/7T0000, Sección “Análisis”, literal b) “Facultad de fiscalización de la Sunat”, p. 10.

propias competencias y rol que cumplir”<sup>38</sup>.

### 5.3.2.2 Conclusión del análisis sobre las propuestas de obligaciones vinculadas a la entrega de información para su publicación en tiempo real

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 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 primer dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores.

Por las razones expuestas, desde la SPDA **recomendamos que el Poder Ejecutivo observe** 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 texto sustitutorio, 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 a la APCI.
- Primera disposición complementaria modificatoria del texto sustitutorio, que propone modificar la redacción de los artículos 13 y 14 del Decreto Legislativo

---

<sup>38</sup> Ídem.

719, que precisa la información que las ONG que ejecutan fondos provenientes de la CTI entregarían a la APCI.

- Artículo único del texto sustitutorio, que propone modificar incorporar infracciones en el numeral 1 del literal a) del artículo 21 de la Ley de creación de la APCI, donde establece infracciones sobre el incumplimiento de la entrega de información por las ONG que ejecutan fondos provenientes de la CTI.
- Segunda disposición complementaria final del texto sustitutorio, 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.

### **5.3.3 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 texto sustitutorio se propone incorporar el literal d) al artículo 22 de la 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, según 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>39</sup>. La obligatoriedad del registro ante APCI se mantiene vigente luego de esta modificación.

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”.

#### **5.3.3.1 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

---

<sup>39</sup> **Ley 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.

[...]

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 Texto Sustitutorio aprobado por el pleno</b>
<p><b>Artículo 22.- Sanciones</b>            La APCI impone, según la gravedad de la infracción cometida, las sanciones siguientes:            [...]  <i>d) Cancelación de la inscripción en los Registros referidos en el literal m) del artículo 4 de la presente Ley.</i>            [...]</p>	<p><b>Artículo 22.- Sanciones</b>            La APCI impone, según la gravedad de la infracción cometida, las sanciones siguientes:            [...]  <i>d) Cancelación de la inscripción en los Registros referidos en el literal m) del artículo 4 de la presente Ley, en los supuestos de reincidencia de faltas muy graves; sin perjuicio de la disolución de la persona jurídica por decisión judicial.</i>            [...]</p>

La citada Ley 28925 fue objeto de una acción de inconstitucionalidad que fue resuelta por el TC 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, entre 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 texto sustitutorio 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 texto sustitutorio 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 texto sustitutorio plantea cancelar de forma permanente la inscripción en los registros a cargo de APCI. En consecuencia, la propuesta de sanción del texto sustitutorio 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 texto sustitutorio aprobado por el Pleno del Congreso 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>40</sup>.

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 imposibilitar de manera definitiva que una persona jurídica cumpla con su objeto social en el marco de la regulación sobre 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 texto sustitutorio, 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>41</sup>.

En consecuencia, en tanto el texto sustitutorio propone reinstaurar una sanción de cancelación permanente de la “inscripción y registro” de una organización sujeta al régimen de CTI 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, al pretender que por vía administrativa se produzca una cancelación fáctica de las actividades de una persona jurídica, lo que resulta equivalente a la extinción de una persona jurídica que requiere de un proceso judicial.

### 5.3.3.2 Conclusión del análisis sobre la propuesta

La propuesta de sanción del literal d) del artículo 22 de la Ley de creación de la

<sup>40</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. [...]

<sup>41</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 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) 3-0-A/192, del 23 de abril

APCI propone, en la práctica, sancionar a las organizaciones sometidas al régimen de CTI, tal y como lo ha definido el TC, resulta equivalente a la extinción de la persona jurídica, facultad exclusiva del Poder Judicial.

Queda evidenciado entonces que la modificación que se pretende incorporar contraviene expresamente la Constitución y una sentencia del TC. Además, vulnera el derecho fundamental de libertad de asociación (numeral 13 del artículo 2) cuando propone que se cancele de los Registros de APCI a una organización que percibe fondos de la CTI, ya que, de esta manera, se está dando a un órgano administrativo la capacidad fáctica de extinguir a una persona jurídica, función reservada exclusivamente a la función jurisdiccional.



CONGRESO



**SPDA**

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

Teléfono: (511) 612 4700

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

Prolongación Arenales 437,  
San Isidro, Lima, Perú