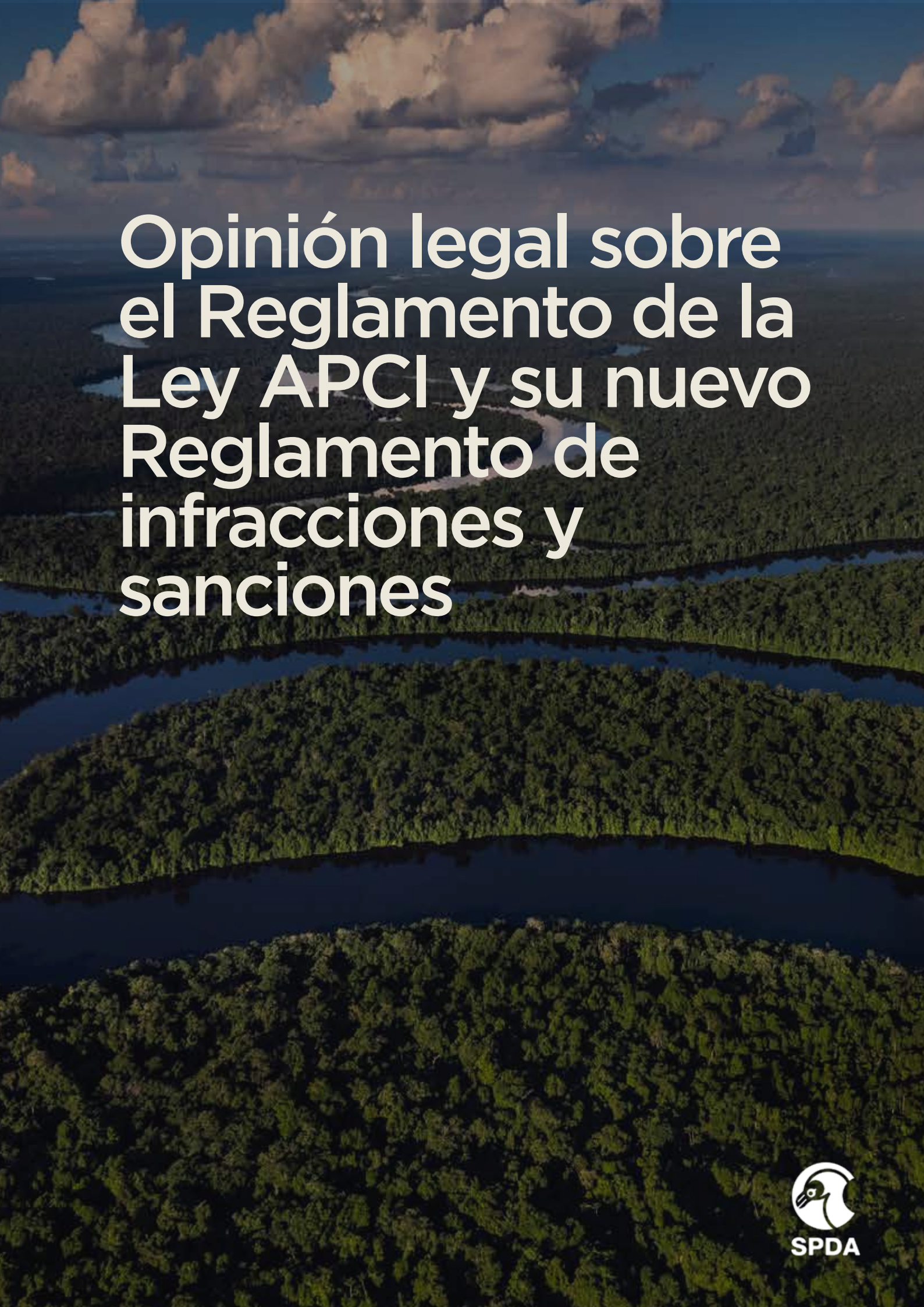

Opinión legal sobre el Reglamento de la Ley APCI y su nuevo Reglamento de infracciones y sanciones

SPDA

Opinión legal sobre el Reglamento de la Ley APCI y su nuevo Reglamento de infracciones y sanciones

SPDA

Edición:
Sociedad Peruana de Derecho Ambiental

Foto de portada:
Diego Pérez Romero / SPDA

Cita sugerida:

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental - SPDA (2025). *Informe legal sobre el Reglamento de Ley APCI, modificada por la Ley 32301 y su nuevo Reglamento de Infracciones y Sanciones - RIS aprobado por el Decreto Supremo 033-2025-RE.* 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, setiembre 2025
Hecho el depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2025-10810

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental
Av. Prolongación Arenales 437, San Isidro, Lima, Perú
Teléfono: (+51) 612-4700
www.spda.org.pe

Documento de acceso abierto en:
www.spda.org.pe/publicaciones

Índice

1. Introducción 3

2. Antecedentes 4

3. Base legal 6

4. Principales observaciones a las disposiciones contenidas en el nuevo reglamento APCI aprobado por el Decreto Supremo 032-2025-RE, y al Reglamento de Infracciones y Sanciones del APCI, aprobado por el DS 033-2025-RE 7

5. Conclusiones 11

1. Introducción

El 14 de septiembre de 2025 se publicaron dos decretos supremos que regulan la implementación de las modificaciones introducidas por la Ley 32301, a la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (en adelante, Ley APCI).

Los decretos supremos en mención son: a) el Decreto Supremo 032-2025-RE, que aprueba el Reglamento de la Ley 27692, Ley APCI, y; b) el Decreto Supremo 033-2025-RE que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIS) de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).

Con la reciente publicación de los referidos decretos supremos, se regula y desarrolla el marco de medidas que, desde nuestra posición institucional, así como lo han expresado diversas organizaciones, implicaría serias restricciones a la autonomía de la sociedad civil[1], la excesiva burocratización de la labor de la cooperación técnica internacional[2], la afectación al derecho de acción de los defensores de derechos humanos, generando el incremento de la impunidad[3].

En el marco de la promulgación, vigencia y eficacia de la Ley APCI, la SPDA formuló una serie de argumentos jurídicos que evidenciaban las flagrantes restricciones a la labor y derechos de las organizaciones de la sociedad civil, limitaciones que lindaban con la censura y, sobre todo, afectaciones directas respecto de los beneficiarios y víctimas de violaciones de derechos humanos en los asuntos correspondientes, en especial en aquellos casos en donde el Estado sea un perpetrador de las vulneraciones.

El presente documento, en la línea de lo expresado contundentemente por SPDA (2025), detallamos los aspectos más relevantes sobre las implicancias de los nuevos reglamentos publicados el pasado 14 de septiembre de 2025 y que complementan los efectos de la Ley APCI.

[1] Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2025). Opinión legal, norma que propone modificar la Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)

[2] IDEHPUCP, 2025. Crónica de una muerte anunciada: Modificaciones a la ley APCI y su inminente promulgación en el ordenamiento normativo.

[3] Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en el Ámbito de Derechos Humanos. Comunicado de Prensa: La aprobación de las modificaciones a la Ley APCI afecta de forma grave la libertad de asociación en el Perú: una experta de la ONU.

2. Antecedentes

2.1. El 15 de abril de 2025 se publicó en el diario oficial El Peruano la Ley 32301, Ley que modifica la Ley 27692, Ley APCI, indicándose como supuesta finalidad el 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.

2.2. La publicación de la citada ley generó una serie de reacciones sustentadas formalmente, así como preocupación y cuestionamientos en torno a su impacto por parte de organizaciones de la sociedad civil, instancias del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH), organizaciones internacionales, centros de investigación y ciudadanía en general.

2.3. A manera de ejemplo, tenemos que el IDEHPUCP (2025), indicó que las tres deficiencias más graves de la entonces inminente promulgación de Ley APCI estaba relacionada a que: "a) con los cambios introducidos, la Ley APCI viola abiertamente la Constitución y la Convención Americana sobre Derechos Humanos; b) las modificaciones transforman a la APCI en una potencial herramienta de censura por parte del gobierno; y, c) La medida del Parlamento burocratiza excesiva e innecesariamente el proceso para la cooperación técnica internacional (CTI), generando múltiples desincentivos para que esta pueda operar, con lo que se perjudica inevitablemente a las comunidades más vulnerables que suelen depender de este tipo de cooperación para ver sus derechos humanos realizados".

Con relación a la tipificación como una falta muy grave, del uso de recursos de la cooperación internacional para asesorar, asistir o financiar cualquier tipo de litigación contra el Estado peruano ante cualquier tipo de sede de orden interno o externo, la citada organización enfatizó que: "(…) la modificación a la norma pretende asegurar la impunidad estatal en aquellos casos en que a las víctimas no les queda más que buscar apoyo de ONG que son financiadas por CTI, para recibir la asesoría que les permita alcanzar la justicia que internamente les es negada".

2.4. Al respecto, coincidimos y ratificamos que esta medida no hace más que incrementar las brechas ya existentes del derecho de acceso a la justicia y defensa de derechos fundamentales. En efecto, el apoyo financiero y técnico de la cooperación internacional para la búsqueda de justicia en sedes nacionales o supranacionales ha significado en muchos casos la última esperanza para obtener una respuesta a las graves afectaciones a sus derechos y una verdadera atención en condiciones de equidad y asistencia jurídica que reciben los afectados. Sin duda el más emblemático en materia ambiental y de derechos humanos, la Sentencia emitida en el caso de La Oroya que retrata la trascendencia de la asistencia para escalar hacia la resolución de casos emblemáticos desatendidos en el fuero interno y en los que el propio Estado peruano es el responsable de incumplir una obligación de derecho internacional en el ámbito de los derechos humanos.

2.5. Ante las consecuencias que generarían la implementación de la reforma de la Ley APCI, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en el Ámbito de Derechos Humanos (2025) emitió un comunicado de prensa en el que precisa lo siguiente: "a) las modificaciones impedirán que las organizaciones y las personas avancen en acciones de incidencia nacional e internacional, que podría llevar a u aumento de la impunidad en el país; b) Se generan riesgos e interferencia en el trabajo de las organizaciones no gubernamentales; c) Se establecen exigencias y sanciones desproporcionadas que van en contra de los estándares internacionales".

2.6. Sin perjuicio de los argumentos planteados en los debates legislativos y de las alertas emitidas por diversos actores y la propia cooperación internacional, la Ley APCI fue publicada el pasado 15 de abril de 2025.

2.7. Así, conforme a lo mencionado anteriormente, el 14 de septiembre de 2025, se publicaron los decretos supremos que aprueban el Reglamento de la Ley APCI y el Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIS) de la APCI.

3. Base legal

- 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 32301 Ley que modifica la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, con la finalidad de fortalecer el trabajo de dicha institución y contribuir con la transparencia y la supervisión de los recursos recibidos por las entidades que gestionan la cooperación técnica internacional no reembolsable, y dicta otras disposiciones.
- Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- 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.
- Decreto Supremo 032-2025-RE, que aprueba el Reglamento de la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia de Cooperación Internacional – APCI.
- Decreto Supremo Nº 033-2025-RE que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones – RIS de la APCI.

4. Principales observaciones a las disposiciones contenidas en el nuevo reglamento APCI aprobado por el Decreto Supremo 032-2025-RE, y al Reglamento de Infracciones y Sanciones del APCI, aprobado por el DS 033-2025-RE

Los recientes reglamentos se encuentran claramente alineados a las disposiciones que ya adelantaba la Ley APCI y que en conjunto buscan complejizar y burocratizar el proceso de rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil que ejecutan fondos de la cooperación internacional, y mantienen las limitaciones a la libertad de asociación de estas entidades, lo cual ha sido ya observado por instancias internacionales y la propia cooperación internacional.

En esa línea, el presente informe legal analiza las recientes disposiciones incluidas en el reglamento, resaltando el impacto negativo en el ejercicio de las actividades de las organizaciones de la sociedad civil, financiadores y beneficiarios de proyectos financiados por la cooperación internacional.

4.1. Sobre las barreras de acceso a la justicia y la limitación de la defensa jurídica de poblaciones impactadas

El RIS APCI tipifica como infracción muy grave: “Art. 13.- (..) c. Utilizar los recursos de la CTI 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", lo cual se encuentra alienado a lo que ya adelantaba la Ley APCI.

La comisión de las infracciones graves puede generar sanciones de hasta 500 UIT, y la suspensión temporal de los Registros del APCI, lo que impediría el desarrollo y ejecución de proyectos y por ende el funcionamiento de las organizaciones de la sociedad civil.

En este sentido, esta disposición no solo es altamente gravosa por lo que representa a nivel de supuesto de hecho en tanto la redacción configura una expresa prohibición indirecta de una actividad legítima y totalmente regular restringiendo la autonomía de las organizaciones receptoras de cooperación internacional para decidir, conforme a

sus estatutos e interés público asociado, el destino de los recursos, sobre todo cuando hablamos de asuntos vinculados a derechos humanos.

Asimismo, esta disposición también plantea una tensión evidente en relación al derecho de acceso a la justicia y el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, reconocido en el artículo 139.3 de la Constitución y en el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos. La posibilidad de litigar contra el Estado –incluso con apoyo técnico o financiero de terceros– forma parte del contenido esencial de este derecho. Prohibir, sancionar o limitar tales actividades bajo la amenaza de una sanción administrativa representa una afectación indirecta del derecho de acceso a la justicia, especialmente cuando se trata de poblaciones vulnerables u organizaciones que cumplen un rol de defensa de derechos colectivos o difusos.

Al respecto, la misma Corte IDH, en el caso "Gamboa y otros vs Perú", ha sido determinante en señalar que, este tipo de medidas constituye una clara limitación al derecho de defensa de las personas, considerando que restringe las opciones de ejercicio de defensa. Así, en la resolución del 02 de julio de 2025 manifestó que:

> *18. Conforme a lo anterior, el Tribunal estima que la posibilidad de que la Ley No. 32301 sea aplicada respecto de las organizaciones de los representantes, supondría no solo una forma de represalia prohibida por el artículo 53 del reglamento de la Corte, sino que, además, podría llegar a afectar el derecho a la defensa de las presuntas víctimas de este caso. En ese sentido, la Corte recuerda que el derecho de defensa o representación es aplicable a todo tipo de procesos, incluyendo los procesos judiciales en el ámbito internacional y que, en consecuencia, es deber del Estado garantizar la relación entre las presuntas víctimas y la organización que ha representado sus intereses en el orden interno. (...)*

Sobre el particular, hay que considerar que, si bien se puede contar con una defensa gratuita en muchas jurisdicciones, en casos específicos como los temas ambientales, se requiere de una defensa especializada en dicha materia, lo cual es carente en la realidad peruana. El no haber colocado parámetros ni límites a la imposición de esta infracción agrava el impacto.

Por lo anterior, este régimen de limitación creado, así como la tipificación cuestionada no solo vulnera principios estructurales del derecho administrativo sancionador –como la antijuridicidad y la razonabilidad– sino que además puede tener un efecto inhibidor o disuasorio respecto de la actuación legítima de las organizaciones civiles, afectando la participación de la sociedad civil en el sistema de contrapesos institucionales, propios del sistema democrático.

4.2. De la necesidad de contar con un régimen interino de registro de proyectos, programas y actividades

En virtud del artículo 15 del Reglamento APCI, toda ejecución de planes, programas, proyectos y actividades deben ser registrados. Para estos procedimientos, se ha dispuesto que el registro operará en base al principio de presunción de veracidad de la Ley 27444; por lo que, cumplidos los requisitos, se tienen por válidos, y su aprobación será automática.

Esta disposición guarda estricta relación con lo regulado en el artículo 20 del Reglamento APCI, que precisa que la tramitación de todos los procedimientos será preferentemente de manera digital, siendo obligación de APCI garantizar los canales alternativos y dar asistencia técnica presencial o remota en el caso de usuarios con limitadas capacidades digitales.

Al respecto, la segunda y tercera disposición complementaria transitoria del mencionado reglamento establecen que las medidas necesarias para la operativización del reglamento, así como de la plataforma digital serán implementadas progresivamente. No obstante, no se advierte un plazo para dicha implementación ni un régimen transitorio, aun cuando las obligaciones para las organizaciones de la sociedad civil ya tienen plena vigencia.

La falta de un plazo cierto para la implementación, y de un régimen interino coloca en una situación de impredictibilidad a los organismos que ejecutan los recursos de cooperación internacional, a los financiadores y aún más a los beneficiarios de proyectos, en tanto no hay reglas transitorias para poder cumplir con la obligación establecida en la Ley APCI sobre el registro de actividades, proyectos y programas. Esta situación debe ser corregida con inmediatez para poder dar cumplimiento a la normativa y ejecutar los proyectos, que a su vez deben cumplir con obligaciones contractuales y sobre todo contienen compromisos vinculados a los derechos de las personas.

4.3. Sobre la discrecionalidad de las medidas preventivas y correctivas

Los reglamentos omiten especificar el tipo de medidas preventivas o correctivas que pueden dictarse, lo que deja a completa discrecionalidad de APCI su identificación y gravedad. Ello vulnera el marco de protección del principio de tipicidad y el debido procedimiento.

Otra abierta discrecionalidad se encuentra relacionada al ámbito de las definiciones. Al respecto, en el Artículo 4 del RIS APCI se define orden público conforme a lo siguiente: “situación de normalidad y tranquilidad en la que discurren las principales actividades de un Estado sin perturbaciones ni conflictos”. Al respecto, la definición resulta en exceso amplia y coloca en situación de posible transgresión cualquier ejercicio del derecho de la ciudadanía en ejercicio de la democracia y como reacción ciudadana frente a una potencial medida arbitraria que pueda ser catalogada por el propio Estado

como una perturbación o conflicto, siempre que así haya sido declarado a nivel administrativo o judicial.

Este término resulta importante, por cuanto se ha tipificado como infracción muy grave en el artículo 13 del RIS APCI:

> *"e. Destinar los recursos de la CTI o de las donaciones provenientes del exterior, **hacia actividades que hayan sido declaradas administrativa o judicialmente, como actos que afectan 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."*

De esa manera, la determinación de qué implica actos contra el orden público no queda reservada al Poder Judicial, sino que puede ser efectuada por cualquier órgano de la Administración Pública. Esta situación llama la atención, en la medida en que la declaración de afectación al orden público podría quedar sujeta a un procedimiento a cargo de cualquier actor sin exigirse criterios de predictibilidad y la garantía del ejercicio democrático.

Como hemos mencionado, este régimen creado no establece criterios objetivos, parámetros normativos ni definiciones claras sobre lo que constituye "afectación al orden público". Esta omisión genera un espacio amplio para la discrecionalidad administrativa, comprometiendo principios constitucionales como el de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica. Al no delimitar adecuadamente el tipo infractor, se incrementa el riesgo de que la potestad sancionadora sea utilizada de forma arbitraria para restringir actividades legítimas de incidencia pública o defensa de derechos.

5. Conclusiones

5.1. Las disposiciones de los dos reglamentos aprobados por los Decretos Supremos 032 y 033-2025-RE, mantienen el nivel de riesgo e impacto negativo hacia los derechos y actividades de las organizaciones de la sociedad civil, así como a los beneficiarios de los proyectos ejecutados con CTI.

5.2. El modelo de gestión y control a cargo de la APCI antes de la vigencia del nuevo régimen ya exigía niveles de transparencia y rendición de cuentas a las organizaciones de la sociedad civil que debían garantizar un correcto uso de los recursos provenientes de la cooperación internacional. El incremento de la carga procedimental hacia las organizaciones de la sociedad civil representa una clara intención de desviación del propósito y la labor de las organizaciones de la sociedad civil, eleva la carga administrativa y el control del Estado en los procedimientos de registro de programas, proyectos y actividades de los proyectos financiados por la cooperación internacional, así como en determinados casos incrementa la discrecionalidad administrativa.

5.3. Al respecto, las disposiciones del reglamento respecto de la infracciones relacionadas con alteración del "orden público", aumentan la discrecionalidad cuando el reglamento establece definiciones ambiguas o que pueden estar sometidas a la interpretación de una sola entidad como la autoridad administrativa de turno, quien actuaría sin criterios de predictibilidad, colocando en una situación de riesgo a las organizaciones que ejecutan fondos de CTI, quienes pueden llegar a ser multados con sumas cuantiosas y hasta perder su registro.

5.4. Con relación a la plataforma digital que sería creada para registrar toda la información solicitada, tenemos que esta no se encuentra implementada, y tampoco se ha establecido un plazo para su implementación ni un régimen transitorio que oriente el cumplimiento de la obligación de registro que ya se encuentra vigente.

5.5. Finalmente, y uno de los temas más graves está relacionado al establecimiento de medidas que restringen o limitan el uso de fondos de la cooperación internacional en defensa de derechos fundamentales, en todo tipo de sede (administrativa, judicial y arbitral), nacional o extranjera, cuando de la parte demandada se encuentre el Estado peruano.

www.spda.org.pe
(51) 612 4700
info@spda.org.pe
Prolongación Arenales 437,
San Isidro, Lima - Perú