

Informe
Proyecto de Ley N° 0637-2021-CR, que propone modificar la Ley N° 27692,
Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional
(APCI)

El presente informe se refiere a los Oficios N° 0650-2021-2022-CDRGLMGE-CR y N° 0651-2021-2022-CDRGLMGE-CR de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado y N° 496- 2021-2022/CRREE-EBD de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República mediante los cuales se solicita opinión técnico legal sobre el Proyecto de Ley N° 0637-2021-CR, que propone modificar la Ley N° 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI). Sobre el particular, se opina lo siguiente:

I. Base normativa

- 1.1. Decreto Legislativo N° 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional, y sus modificatorias.
- 1.2. Ley N° 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, y sus modificatorias.
- 1.3. Reglamento de Organización y Funciones de APCI, aprobado por Decreto Supremo N° 028-2007-RE y sus modificatorias.
- 1.4. Reglamento de la Ley de Cooperación Técnica Internacional aprobado con Decreto Supremo N° 015-92-PCM, y sus modificatorias.
- 1.5. Constitución Política del Perú, artículo 107 y Reglamento del Congreso de la República.
- 1.6. Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, aprobado por Decreto Supremo N° 135-2010-RE.

II. Cuestiones Preliminares

2.1. Las competencias de APCI son ejecutar, programar y organizar la cooperación técnica internacional (CTI), también llamada cooperación internacional no reembolsable (CINR), que se gestiona a través del Estado y proviene de fuentes del exterior de carácter público y/o privado, en función de la política nacional de desarrollo y, por consiguiente, goza de los beneficios tributarios que la ley establece (artículo 3 de la Ley N° 27692 y sus modificatorias).

2.2. Tales competencias se encuentran refrendadas en el artículo 4 del Reglamento de Organización y Funciones (ROF) de APCI aprobado mediante Decreto Supremo N° 028-2007-RE, que establece que ésta rige su accionar por –entre otros– el Decreto Legislativo N° 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional (en adelante, Ley de CTI), el cual establece en su artículo 2 lo siguiente: *“La Cooperación Técnica Internacional es el medio por el cual el Perú recibe, transfiere y/o intercambia recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología de fuentes cooperantes externas cuyo objetivo es complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo (...)”*.



2.3. APCI es competente para fiscalizar a las entidades privadas, toda vez que gestionan la Cooperación Técnica Internacional a través del Estado y para realizar seguimiento de la transparencia y efectividad en sus procedimientos. Es así que el Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIS) de APCI, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2019-RE regula el incumplimiento de la obligación de inscripción como infracción grave en el literal a) del artículo 11.

III. Antecedentes

3.1. Se verifica que el Proyecto de Ley cumple con la estructura establecida en la Ley N° 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa y su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, en la medida que cuenta con (i) Título de la disposición, (ii) Parte expositiva o Exposición de Motivos, (iii) Análisis costo–beneficio, (iv) Análisis de impacto de vigencia de la norma en la legislación nacional y (v) Fórmula normativa.

El proyecto de iniciativa legislativa indica en su artículo 1° que tiene por objeto crear una cuenta única de registro para el ingreso de donaciones y establecer la obligatoriedad del registro de las entidades que gestionan cooperación internacional. Asimismo, plantea modificar el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, conforme al siguiente tenor:

"Artículo 3.- Objeto 3.1 La APCI está a cargo de ejecutar, programar y organizar la cooperación técnica internacional, también llamada cooperación internacional no reembolsable, que se gestiona a través del Estado y que proviene de fuentes del exterior de carácter público y/o privado, en función de la política nacional de desarrollo, y por consiguiente gozan de los beneficios tributarios que la ley establece. La APCI crea y mantiene una cuenta única junto con el Registro para el ingreso de las donaciones (dinero o especies) que deberá registrarse como parte de la cooperación internacional.

Se encuentran excluidas del ámbito de aplicación de la presente ley, las entidades que gestionan cooperación internacional sin la participación de los organismos del Estado; salvo que hagan uso de algún privilegio, beneficio tributario, exoneración, utilicen de alguna forma recursos estatales nacionales como extranjeros o que la entidad cooperante originaria sea un organismo bilateral o multilateral del que el Estado es parte. Tales entidades tienen la obligación de inscribirse en los Registros de la APCI, conforme a los plazos, condiciones y sanciones que la normativa reglamentaria establece".

3.2. De la revisión del Proyecto de Ley N° 0637-2021-CR, se desprende que este tiene como propósitos (i) crear una cuenta dineraria única además del registro para el ingreso de donaciones y (ii) establecer la obligatoriedad del registro de todas las entidades que gestionan cooperación internacional, incluyendo las que gestionan cooperación internacional sin la participación de los organismos del Estado. Para tal efecto, con el Proyecto de Ley N° 0637-2021-CR, se busca incorporar en la Ley N° 27692 lo siguiente:



(i) APCI crea y mantiene una cuenta única junto con el Registro para el ingreso de las donaciones (dinero o especies) que deberá registrarse como parte de la cooperación internacional.

(ii) Las entidades que gestionan cooperación internacional, sin la participación de los organismos del Estado (“tales entidades”, en el texto de la propuesta), tienen la obligación de inscribirse en los Registros de APCI, conforme a los plazos, condiciones y sanciones que la normativa reglamentaria establece.

3.3. El proyecto de ley señala que se busca fortalecer las acciones contra el lavado de activos, para lo cual *“se requiere sin duda tener la información completa y exacta de la fuente de registro cooperante, es por ello la necesidad imperante de registrar a todas las ONG que operan en el territorio nacional”*.

3.4. Aunado a lo indicado, en la exposición de motivos, se señala que *“todas aquellas entidades que gestionan recursos de cooperación internacional - independientemente de que gocen o no de beneficios tributarios otorgados por ley- deben estar obligadas a inscribirse en el registro correspondiente de APCI, con la finalidad de que dicha institución tenga un registro de todas las entidades que operan en el país ejecutando programas y proyectos de cooperación internacional y pueda informar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), en su calidad de organismo supervisor en materia de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, cualquier operación sospechosa que realicen estas entidades vinculadas con los citados delitos”*.

3.5. Asimismo, en la exposición de motivos se señala que *“la cuenta única para el ingreso del dinero de las ONG permitirá que la UIF pueda recibir las alertas de operaciones sospechosas, asimismo, APCI podrá contar con mayor evidencia para realizar sus actividades de supervisión ex ante y ex post, para lo cual todas las ONG deberán estar registradas de manera obligatoria, independientemente de los beneficios tributarios a acogerse”*. En efecto, la propuesta normativa busca que el registro a generarse pase de ser una formalidad a ser un medio útil, tanto para APCI como para el debido seguimiento en la cooperación entre entidades con la UIF, ello, a fin de estar con plena capacidad legal y técnica de conocer la totalidad de dinero que ingresa al país para el financiamiento de actividades no gubernamentales.

3.6. Por lo tanto, de acuerdo a la exposición de motivos, la propuesta alcanzada se sustenta en lo siguiente:

(a) En tanto que APCI sólo cuenta con información de las entidades registradas, sobre las cuales ejerce sus competencias, según la propuesta legislativa debería contar además con información amplia de las entidades que gestionan cooperación internacional sin la participación de los organismos del Estado, motivo por el cual se busca obligar a estas entidades a registrarse en APCI, por más que no busquen beneficio tributario alguno.

(b) La información que tiene APCI respecto a las entidades registradas, según la propuesta legislativa, no sería de mayor utilidad, en tanto que *“un Registro, no*

1.



sólo debería ser visto y atendido como un medio de listado de sociedades, por el contrario, APCI debería garantizar con ello su debido seguimiento, porque se requiere transparencia y efectividad en cada procedimiento que éstas realizan”, siendo que “la propuesta busca que el registro a generarse pase de ser una formalidad a un medio útil tanto para la APCI (...)”.

(c) Por lo tanto, puesto que todas las personas jurídicas sin fines de lucro estarían registradas en APCI según el punto (a), para efectos de un mejor control de tales entidades, se contaría con una Cuenta Única por la cual se canalizarían los recursos de la CTI de todas las entidades ahora registradas, además de contar con un registro del ingreso de las donaciones dotando de “utilidad” a los registros que conduce APCI asistiendo así a la labor que realiza la UIF.

(d) Finalmente, se buscaría crear un “Registro para el ingreso de las donaciones que deberá registrarse como parte de la cooperación internacional”; no obstante, se carece de mayores detalles al respecto.

IV. Análisis de la propuesta normativa

A. Obligación de todas las personas jurídicas sin fines de lucro que gestionan cooperación internacional sin la participación de los organismos del Estado ni buscar beneficios tributarios de inscribirse en APCI

4.1. Mediante Ley N° 28925 se modificó la Ley N° 27692, Ley de creación de APCI, pero la primera fue declarada inconstitucional luego de los procesos que constan en los Expedientes acumulados N° 0009-2007-PI-TC y N° 0010-2007-PI-TC. La correspondiente sentencia se encuentra relacionada con la propuesta normativa puesta a consideración y realiza las siguientes precisiones:

“(...) La naturaleza del registro a cargo de APCI, tal como ha sido interpretado por este Colegiado no deviene en obligatoria para todas las ONGD, sino que en virtud de su autonomía de la voluntad se inscribirán aquéllas que así lo consideren (...)”.

“La norma no establece ninguna obligación de registrarse para efectos de la fiscalización por APCI a aquellas entidades que gestionan CTI sin participación del Estado que no deseen hacer uso de algún privilegio. La norma impugnada no impide que quienes deseen renunciar a los privilegios (exoneraciones o inmunidades) de las que gozaban puedan hacerlo y en consecuencia, dejar de ser sujetos de fiscalización.

(...) si bien el financiamiento de las ONGD nacionales proviene fundamentalmente de fuentes de financiamiento identificadas por ellas mismas; en este sentido, la relación y condiciones bajo las cuales se celebran los acuerdos o contratos de ejecución son de absoluta y total responsabilidad de las partes, debe remarcarse que estas relaciones trascienden del ámbito estrictamente privado (cual relaciones exclusivamente sinalagmáticas) en la medida que se vinculan a intereses públicos, sobre los cuáles el Estado tiene un especial deber de tutela y promoción.



(...) dichos intereses públicos no permiten al Estado arrogarse una posición de "socio" de las entidades de cooperación ni gestor de los recursos, pues ello conduciría a la estatización de la vida privada y la alienación de las iniciativas de la sociedad civil. No existe un supuesto interés subjetivo del Estado en la actividad de las ONGD, aunque sí se constituye en garante objetivo y final de los fines que persiguen, a través del principio de subsidiariedad (artículo 60 de la Constitución), cuyo contenido y alcances han sido determinados por abundante jurisprudencia de este Colegiado en tanto directriz constitucional que permite la reestructuración del equilibrio entre lo público y lo privado, entre libertad y autoridad, entre iniciativa privada y poder impositivo del Estado, según una adecuada flexibilización que acentúa la concepción democrática del ordenamiento estatal."

4.2 En esa línea, el Tribunal Constitucional agrega lo siguiente:

"86. El artículo 2º inciso 13 de la Constitución, establece que toda persona tiene derecho "A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa".

87. Este Colegiado ha dicho que este derecho es un atributo que puede ser concebido como aquel derecho por el cual toda persona puede integrarse con otras, libremente y de modo permanente, en función de determinados objetivos o finalidades (de carácter político, económico, religioso, gremial, deportivo o de cualquier otra índole), las mismas que, aunque pueden ser de diversa orientación tienen como necesario correlato su conformidad con la ley.

1. 88. El derecho de asociación, pues, se erige como una manifestación de la libertad personal dentro de la vida de coexistencia, a efectos de que las personas se unan para realizar una meta común. Ello se explica en la medida en que gran parte de los planes de vida del ser humano depende, para su cristalización, de la cooperación e interacción con otros; y ello porque su naturaleza gregaria lo lleva a agruparse con otros a fin conseguir los objetivos que, de hacerlo solo, no podría llegar a conseguirlos. En consecuencia, se reconoce que este derecho se sustenta en principios como el de autonomía de la voluntad, el de auto organización y en el principio de fin altruista.

89. De dichos principios se deriva que su contenido esencial 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 (...)

93. De allí que la actuación de la APCI deberá ser adecuadamente delimitada a fin que no quede lesionado el contenido de este derecho ni que se configuren



trabas o limitaciones injustificadas, que podrían comportar su disolución. Tal como será analizado en el punto siguiente referido al régimen de infracciones y sanciones.

94. Ahora bien, en el presente caso consideramos que de las normas impugnadas no puede derivarse una afectación concreta al contenido de este derecho, en atención a las siguientes consideraciones:

95. Primero, porque la inscripción en los registros de la APCI no constituye una condición obligatoria para ejecutar la CTI. Pues, tal como se desprende de la interpretación realizada por este Colegiado, dicha obligación sólo correspondería a aquéllas que gozan del beneficio patrimonial, a partir del ámbito *ratione personae* de la norma impugnada. En consecuencia, no se ven afectadas en su respectivo ámbito de actuación aquellas entidades no registradas, pero sí sujetas al régimen civil correspondiente. Con esta interpretación se deja a salvo el mandato del artículo 2º inciso 13) de la Constitución, en cuanto señala que el ejercicio del derecho de asociación no está condicionado a la obtención de una "autorización previa"; resultando únicamente necesaria la obtención de la personalidad jurídica para perseguir los fines lícitos que motivaron la asociación.

96. Segundo, las obligaciones que se generan del registro ante la APCI tienen una naturaleza eminentemente autónoma, dado que es la manifestación de voluntad de la entidad respectiva la que determina la inscripción."

4.3. En ese orden de ideas, coincidiendo con la posición del Tribunal Constitucional, constituye una afectación al derecho de asociación obligar a una persona jurídica sin fines de lucro a inscribirse en los registros de APCI puesto que la decisión de inscribirse o no, representa una expresión de su autonomía de voluntad por lo que no puede ser exigible tal inscripción mediante ley. En consecuencia, la propuesta legislativa se considera inviable en este extremo por considerarse inconstitucional.

B. Información que administra APCI de las entidades registradas

4.4. Sobre el particular, a través del Memorándum N° 1056-2021-APCI/DOC de fecha 23 de noviembre de 2021, la Dirección de Operaciones y Capacitación (DOC) de APCI remite el Informe N° 0631-2021-APCI/DOC-REG de la misma fecha, por el cual la Subdirección de Registros (REG) brinda ciertos alcances sobre los fines para los cuales se emplean los registros a cargo de APCI.

4.5 La DOC-REG precisa que se obtiene información actualizada de las intervenciones (proyectos, programas y actividades) de CTI ejecutadas, en ejecución y por ejecutarse a través de la Declaración Anual que presentan los organismos perceptores de CTI, entidades privadas inscritas y entidades públicas, ante APCI al 31 de marzo del año correspondiente. Tal información actualizada incorpora aquella referida al monto y a la procedencia de la cooperación recibida para cada intervención.



4.6. Asimismo, la DOC-REG indica que APCI cuenta con Registro Nacional de Intervenciones (RNI) -que incluye el Registro Nacional de Proyectos y Planes Operativos que provengan de fuente pública o privada y el Registro de Proyectos, Programas o Actividades proveniente de fuente privada y de ejecución privada- que incorpora la información obtenida a través del proceso de Declaración Anual antes referido. En ese sentido, cabe precisar que el RNI permite identificar las intervenciones que se ejecutan con recursos de la CTI en sus distintas modalidades y etapas siendo el RNI de carácter público e informativo.

4.7. En ese orden de ideas, la DOC-REG destaca que la información que obra en los registros que conduce APCI (como el RNI) constituye un insumo de vital importancia, entre otros, para la elaboración de estudios, análisis, estadísticas, orientaciones, informes, políticas, publicación de documentos institucionales, así como acciones de supervisión y fiscalización.

4.8. Con relación a las acciones de supervisión y fiscalización realizadas por APCI, vinculadas a la lucha contra el lavado de activos y financiamiento del terrorismo (LAFT) la Dirección de Fiscalización y Supervisión (DFS) de APCI, a través del Memorandum N° 370-2021-APCI/DFS precisa que, de conformidad con lo establecido en el numeral 9 del artículo 2 de la Norma para la prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo aplicable a los sujetos obligados bajo el sistema acotado de prevención del Lavado de Activos y del Financiamiento del Terrorismo, aprobada mediante Resolución SBS N° 369-2018 APCI es organismo supervisor respecto de las organizaciones sin fines de lucro (OSFL) inscritas en sus registros, en el marco de sus competencias.

4.9. En esa línea, de conformidad con el numeral 4.1 del artículo 4 de la citada Norma, tal como lo indica la DFS, le corresponde a la APCI *“ejercer la función de supervisión del SPLAFT Acotado de los sujetos obligados bajo su respectiva supervisión, utilizando sus propios mecanismos de supervisión y contando con el apoyo del oficial de cumplimiento, función que se circunscribe al monitoreo de las obligaciones de contar con un Oficial de Cumplimiento a dedicación no exclusiva y enviar ROS a la UIF-Perú.”*

4.10. En consecuencia, se desprende de lo indicado por la DFS que APCI realiza acciones de supervisión y fiscalización en el marco de la lucha contra el LAFT, de acuerdo a sus competencias, empleando para tal propósito, entre otras herramientas, la información que obra en los registros conducidos por APCI, conforme a lo desarrollado por la DOC-REG. Adicionalmente, de la exposición de motivos se advierte que es necesario señalar que todas aquellas entidades que gestionan recursos de cooperación internacional -independientemente de que gocen o no de beneficios tributarios otorgados por ley- deben estar obligadas a inscribirse en el registro correspondiente de APCI, con la finalidad que dicha institución tenga un registro de todas las entidades que operan en el país ejecutando programas y proyectos de cooperación internacional y pueda informar a la UIF-Perú, en su calidad de organismo supervisor en materia de prevención del lavado de activos y de financiamiento de terrorismo, cualquier operación sospechosa que realicen estas entidades vinculadas con los citados delitos.



C. Cuenta Única para el ingreso de recursos de CTI de entidades inscritas en APCI

4.12. Con relación a la creación y administración por parte de APCI de una cuenta única "para el ingreso del dinero de las ONG" (citado en la exposición de motivos), que obligaría que las entidades inscritas en APCI canalicen sus recursos (dinerarios) de CTI a través de esta entidad cabe señalar que, desde una perspectiva presupuestaria, la propuesta desnaturaliza las funciones y competencias de APCI en tanto que tales recursos de la CTI –proporcionados por las Fuentes Cooperantes correspondientes a las entidades ejecutoras (privadas) respectivas– no constituyen recursos públicos que formen parte del presupuesto institucional de APCI en el marco de lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público, y la normativa que le es complementaria y conexas.

4.13. Por otro lado, es pertinente traer a colación nuevamente lo desarrollado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los Expedientes N° 00009-2007-AI y N° 00010-2007-AI–TC (acumulados), que señala lo siguiente:

"6.4.2. Sobre la ejecución del gasto

60. *Este concepto, que pertenece al ámbito del Derecho público, alude a la fase del proceso presupuestario que se inicia una vez aprobado el presupuesto y que consiste en la aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros, y en la utilización de una serie de técnicas y procedimientos administrativos, contables, de productividad, control y manejo financiero para la obtención de las metas y objetivos determinados para el sector público en los planes y programas de mediano y corto plazo.*

61. *Se encuentra referido al gasto público. Sin perjuicio de ello, es posible trasladar algunos criterios al ámbito del gasto privado, es decir, el realizado por los agentes económicos privados en bienes de consumo y en bienes de capital, por unidad de tiempo. De allí que pueda realizarse, mutatis mutandis una razonable aplicación de los principios del proceso de ejecución del gasto en el sector público al ámbito privado. Dentro de éstos, podríamos enunciar:*

(i) *Principio de buena gestión financiera: Este principio se define por referencia a los principios de economía, eficiencia y eficacia. Su aplicación atraviesa por la definición de objetivos comprobables que son seguidos a través de indicadores de resultados mesurables, con el fin de pasar de una gestión orientada hacia los medios a una gestión orientada hacia los resultados. Las instituciones deben realizar evaluaciones previas y a posteriori, de la ejecución del gasto.*

(ii) *Principio de publicidad: En principio, la publicidad no es un fin en sí mismo, sino un medio para consolidar el posicionamiento, consiguiendo una imagen claramente diferenciada de sus competidores.*

(iii) *Principio de racionalidad en la ejecución del gasto: Está basado en los criterios de eficiencia y economía, a través del cual se aprecia el coste de cada*



servicio, el rendimiento y la utilidad del mismo. El criterio de eficiencia tiene relación con la gestión del mismo.

(iv) *Principios de eficiencia y economicidad: La economicidad y la eficiencia deben ser mandatos obligados para el gasto público y para el gasto privado, naturalmente estos son derechos de los individuos, porque en la medida en que el Estado despilfarra el contenido del conjunto de sus gastos públicos, es evidente que lo que está haciendo es malbaratar y no defender el conjunto de derechos individuales de sus ciudadanos.*

62. *La posibilidad de una traslación de estos principios propios del Derecho presupuestario, no puede terminar por desnaturalizar ni afectar la autonomía de la voluntad y la privacidad económica de las entidades que gestionan CTI. (...)*

64. *En consecuencia, cada una de las ONGD comprendidas (y con mayor razón aquéllas que no) son las encargadas de verificar la adecuada ejecución de sus recursos para la mejor consecución de sus fines sociales y asistenciales, de acuerdo a las prioritizaciones que puedan establecer; en consonancia con los términos contractuales de los acuerdos privados de donación celebrados con sus fuentes cooperantes.”*

4.14. Igualmente, respecto a la naturaleza de los recursos y fondos de la CTI, el Tribunal Constitucional, en la referida sentencia, señala lo siguiente:

“72. Por lo tanto, este Colegiado considera que los recursos y fondos de la CTI, sin dejar de ser bienes que integran el dominio privado no pueden ser sometidos exclusivamente a un derecho real de propiedad en el sentido civilista del mismo, sino que las reglas de su uso y disposición deberá insertarse en el cumplimiento de los fines sociales plasmados en la Constitución.

73. *Para ejercer un control de constitucionalidad acorde con las instituciones y valores consagrados por la Constitución, este Tribunal considera necesario enfatizar que existe este régimen jurídico propio y autónomo de los recursos y fondos de la CTI, que no se funda exclusivamente en la idea de un poder concreto sobre las cosas en el sentido jurídico-civil, lo que se expresa en la amplia normativa que regula esta materia: Ley N° 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), Decreto Supremo N° 053-2003-RE, Reglamento de Organización y Funciones de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), Decreto Legislativo N° 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional, Decreto Supremo N° 015-92-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo N° 719 de Cooperación Técnica Internacional, Ley N° 28386, Ley que Modifica el Decreto Legislativo N° 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional, Resolución Suprema N° 450-84, Manual de Procedimientos de la Cooperación Técnica Internacional; así como también, las dos normas que se han insertado a esta regulación, las mismas que vienen siendo cuestionadas mediante el presente proceso constitucional.*

74. *En el caso, se está ante un dominio privado que mantiene alguna conexión con el sentido constitucional de la propiedad; es decir, en armonía con el bien*



común y dentro de los límites de la ley, según dispone el artículo 70° de la Constitución. Enfocarlo de modo contrario implicaría soslayar su esencia, dado que si bien son titulares de un derecho real, sin embargo, dada la especial naturaleza del objeto sobre el cual recae, no puede ejercitarse afectando los fines públicos concomitantes de dichos bienes.

75. Así cabe preguntarse qué corresponde al Estado con respecto a los recursos y fondos de la CTI. El Estado no ostenta una situación subjetiva de disposición de los mismos, pero si tiene un deber de garantía y protección mediante una serie de reglas orientadas a su control, supervisión, fiscalización, transparencia y publicidad”

4.15. Por lo tanto, en la línea de lo desarrollado por el Tribunal Constitucional, los recursos dinerarios de la CTI son de dominio privado de tales entidades privadas inscritas en APCI, siendo que el Estado no puede mantener un rol de gestor de tales recursos y restringir la disposición de los mismos, al obligarlos a canalizar tales recursos de CTI mediante una Cuenta Única creada por APCI. En el apartado 2 de la sentencia recaída en el Expediente N° 1027-2004-AA/TC se precisa que el principio de auto organización permite encauzar el cumplimiento de los fines y demás actividades derivadas de la constitución y funcionamiento de una asociación de la manera más conveniente a los intereses de las personas adscritas a ella. En ese orden de ideas, constituye una afectación al derecho de asociación la medida planteada en la propuesta legislativa creación de una Cuenta única en tanto que afectaría la posibilidad de que las entidades privadas administren autónomamente sus recursos de CTI restringiendo así su capacidad de auto organización. En consecuencia, la propuesta legislativa se considera inviable en este extremo por considerarse inconstitucional.

D. Registro para el ingreso de las donaciones como parte de la cooperación internacional

4.16. Por otro lado, como ya se ha señalado en el presente Informe, APCI cuenta con información de los proyectos, programas y actividades que gestionan las entidades ejecutoras de CTI, a través de los registros bajo su administración, particularmente el RNI; en razón de lo indicado, no resulta necesario crear un nuevo registro que contendría la misma información que obtiene APCI a partir de los registros que actualmente conduce.

E. Fortalecimiento de otros organismos públicos

4.17. Sin perjuicio de las observaciones manifestadas, si la finalidad del proyecto de ley es reforzar la transparencia y gestión de las Organizaciones No Gubernamentales sin fines de lucro -en sentido amplio-, es decir las entidades privadas que no se encuentran inscritas en APCI se podría más bien evaluar el fortalecimiento de las funciones (investigación, fiscalización y sanción, por ejemplo) de otros organismos públicos que podrían tomar conocimiento de las actividades que realizan tales entidades no inscritas en la Agencia, como puede ser la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria



(SUNAT) o el Ministerio Público. Dicho temperamento habría sido el manifestado por el Tribunal Constitucional en la referida Sentencia, al señalar lo siguiente:

“65. No obstante, no existe impedimento constitucional alguno en los supuestos en que la ley requiera a estas entidades a levantar la reserva natural que cubre sus relaciones jurídicas privadas, para permitir que el Estado cumpla con alguna función de carácter público, como podría ocurrir por ejemplo, en la investigación de un delito o en una fiscalización tributaria”.

F. Técnica normativa

4.18. Se sugiere la revisión de lo contenido en el rubro Análisis Costo Beneficio del proyecto normativo, ello a fin de que este guarde consonancia con lo dispuesto en el numeral 3 del Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado mediante Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, el cual dispone que el análisis costo beneficio sirve como método de análisis para conocer en términos cuantitativos los impactos y efectos que tiene una propuesta normativa sobre diversas variables que afectan a los actores, la sociedad y el bienestar general, de tal forma que permite cuantificar los costos y beneficios o en su defecto posibilita apreciar analíticamente beneficios y costos no cuantificables. La necesidad de la norma debe estar justificada dada la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para solucionarlos.

4.19. Asimismo, se sugiere la revisión del rubro Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, a fin de que su contenido esté en consonancia con lo establecido en el artículo 4 del citado Decreto Supremo, el cual señala que el análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional debe precisar si se trata de innovar supliendo vacíos en el ordenamiento o si se trata de una propuesta que modifica o deroga normas vigentes. En caso de tener un efecto derogatorio, éste se debe precisar expresamente. El análisis debe incluir una referencia a los antecedentes, diagnóstico de la situación actual y objetivos de la propuesta. Si se modifica o deroga una norma vigente debe analizarse su idoneidad o efectividad precisando falencias, vacíos o defectos que sea necesario superar mediante una acción normativa.

V. Conclusiones

De acuerdo a lo señalado en el presente Informe, producto de la revisión del Proyecto de Ley N° 0637/2021-CR, se concluye lo siguiente:

5.1. Obligar a una persona jurídica sin fines de lucro a inscribirse en los registros de APCI constituiría una afectación al derecho de asociación en tanto que la decisión de inscribirse, o no, representa una expresión de su autonomía de voluntad, por lo que no puede ser exigible tal inscripción mediante ley. En consecuencia, la propuesta legislativa se considera inviable en este extremo por considerarse inconstitucional.



5.2. La creación y administración por parte de APCI de una cuenta única -para la canalización de recursos de CTI que reciben las entidades privadas- resultaría una afectación al derecho de asociación en tanto que afectaría la posibilidad de que las entidades privadas administren autónomamente sus recursos de CTI restringiendo así su capacidad de auto organización, por lo que la propuesta legislativa se considera inviable en este extremo por considerarse inconstitucional.

5.3. No resulta necesario crear un "Registro para el ingreso de donaciones", toda vez que APCI cuenta actualmente con información de los proyectos, programas y actividades que gestionan las entidades ejecutoras de CTI, a través de los registros que ya existen actualmente y se encuentran bajo su administración, particularmente, el Registro Nacional de Intervenciones (RNI).

5.4. De acuerdo a lo señalado por la DOC-REG, la información que obra en los registros de APCI (como el RNI) constituye un insumo de vital importancia, entre otros, para la elaboración de estudios, análisis, estadísticas, orientaciones, informes, políticas, publicación de documentos institucionales, así como acciones de supervisión y fiscalización. Tal información se encuentra disponible para fines de las funciones de la DFS de APCI vinculadas a las acciones de supervisión y fiscalización, que se asocian a las acciones que le corresponde realizar a la Agencia en el marco de la normativa vinculada a la lucha contra el lavado de activos.

DCI-LEG-APC-DOC-DFS
06.12.21



A large, stylized handwritten signature in black ink, which appears to read 'Tsuboyama'.

Luis Tsuboyama
Embajador
Director General para Asuntos Económicos
Ministerio de Relaciones Exteriores