CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
27 OCT 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 10:32 AM

PROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES

El Grupo Parlamentario **"Unidad y Diálogo Parlamentario"** a iniciativa del congresista **JUAN BARTOLOME BURGOS OLIVEROS**, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y en concordancia con los artículos 22° inciso c), 67°, 74°, 75°, y, 76° del Reglamento del Congreso de la República, pone a consideración el siguiente Proyecto de Ley:

Fórmula legal

LEY QUE ESTABLECE DISPOSICIONES PARA GARANTIZAR LA TRANSPARENCIA Y FISCALIZACIÓN DE LOS ORGANISMOS NO GUBERNAMENTALES

Artículo 1. Objeto y finalidad de la Ley

El objeto de la presente Ley es establecer disposiciones para garantizar la transparencia y fiscalización de los organismos no gubernamentales.

Artículo 2. Transparencia de los organismos no gubernamentales (ONG´S)

Los organismos no gubernamentales se rigen por el principio de transparencia, y tienen las siguientes obligaciones:

- Elaborar y entregar una memoria anual a la Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales, así como, a la Unidad de Inteligencia Financiera, que contenga: el directorio, la estructura organizacional, las áreas de trabajo, las actividades y proyectos realizados, la cantidad de trabajadores y voluntarios, los indicadores de desempeño, la participación en redes, y, las alianzas e indicadores de gestión ambiental.

- Elaborar y entregar un balance anual o cuenta de resultados de sus actividades a la Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales, así como, a la Unidad de Inteligencia Financiera, que contenga: los

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

financistas, ingresos, egresos, patrimonio, estados financieros, y otros de naturaleza similar.

- Generar y responder solicitudes de acceso a la información de cualquier ciudadano.

- Elaborar y publicar una página web actualizada mensual que contenga: el directorio, la estructura organizacional, las áreas de trabajo, las actividades y proyectos realizados, la cantidad de trabajadores y voluntarios, los indicadores de desempeño, la participación en redes y alianzas e indicadores de gestión ambiental. Así como, los financistas, los ingresos, egresos, patrimonio, estados financieros, y otros de naturaleza similar.

Artículo 3. Fiscalización control, supervisión y fiscalización de organismos no gubernamentales

Se crea la Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales, adscrita a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), cuyo función es controlar, supervisar y fiscalizar a los organismos no gubernamentales (ONG´S), así como, a sus directivos y asociados, con el objeto de identificar situaciones de riesgo que conlleven a la evasión de impuestos, mal uso de los beneficios, incrementos patrimoniales no justificados, comisión de delitos de defraudación tributaria, y en general, todo ello con el propósito de preservar los fines para las que fueron creadas.

La Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales tiene la obligación de informar mensualmente a la Unidad de Inteligencia Financiera, de aquellas organizaciones y personas naturales responsables de los incrementos patrimoniales no justificados detectados y operaciones sospechosas, a fin de investigar presuntos delitos de lavado de activos. financiamiento del terrorismo y tráfico ilícito de drogas, y otras actividades ilícitas.

Artículo 4. Coordinación entre la Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales y la Unidad de Inteligencia Financiera

Se faculta a la Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales, para que conjuntamente con la Unidad de Inteligencia Financiera a

realicen intervenciones de investigación coordinadas y/o simultaneas a los Organismos no gubernamentales y las personas responsables de dichas organizaciones, que muestren indicios de defraudación tributaria o de lavado de activos, entre otros delitos, debiendo cooperar mutuamente con la información, estrategias y acciones conjuntas de ser el caso, para os fines que les corresponda respectivamente.

Artículo 5. Colaboración de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional tiene el deber de colaborar con la información requerida de manera oportuna, bajo responsabilidad de los funcionarios de dicha Institución.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. Autorización

Se autoriza a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria — SUNAT, modifique su Manual de Organizaciones y Funciones, Cuadro de Asignación de Personal, y, Presupuesto Analítico de Personal, sujeto a su Plan de Implementación, a fin que destine de su presupuesto institucional, los recursos necesarios para la implementación de la Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales, en un plazo no mayor de seis meses a partir de publicada la presente ley.

SEGUNDA. Reglamentación

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en coordinación con la SUNAT elaboran el reglamento para la implementación de la presente Ley dentro de los sesenta (60) días hábiles a partir de la vigencia de la presente, bajo responsabilidad.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: ACUÑA PERALTA Segundo Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2023 10:48:15-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2023 07:57:06-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: BURGOS OLIVEROS Juan Bartolome FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2023 07:57:23-0500

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Av. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa - Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: UGARTE MAMANI Jhakelin Katy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/10/2023 10:55:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDERO JON TAY LUIS GUSTAVO FIR 15300817 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 27/10/2023 09:09:58-0500

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **30** de **OCTUBRE** de **2023**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición N° **6252/2023-CR** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. ECONOMÍA, BANCA, FINANZAS E INTELIGENCIA FINANCIERA; y

2. RELACIONES EXTERIORES

GIOVANNI FORNO FLOREZ
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Fundamentación

A decir de nuestra Constitución Política, en su artículo 2, inciso 13: *"toda persona tiene derecho a asociarse y constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, con arreglo a las disposiciones legales pertinentes".* [1]

Respecto a los organismos no gubernamentales, éstos pueden estar constituidos por asociaciones o fundaciones, las mismas que se encuentran reguladas por:

- Constitución Política del Perú (artículos 2 inc. 13 y 60).
- Código Civil (artículos 80 al 98).
- Decreto Legislativo 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional y su reglamento, Decreto Supremo 015-92-PCM.
- Ley 27692, Ley que crea la Agencia Peruana de Cooperación Internacional- APCI.
- Ley 28875, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación.
- Internacional No Reembolsable.
- Resolución directoral ejecutiva 426-2004/APCI-DE.
- Directiva 001 2008/APCI-DPP.
- Decreto Legislativo 1249, por el que se dictan medidas para fortalecer la prevención, detección y sanción de lavados de activos y el terrorismo.
- Ley que incorpora la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-PERU) a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones.
- Decreto Supremo 03-94-JUS, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Supervigilancia de Fundaciones[2]

---

[1] https://lpderecho.pe/constitucion-politica-peru-actualizada/

[2] A nivel internacional, el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI), creada con la finalidad de promover medidas contra el lavado de activos, el financiamiento al terrorismo y toda amenaza al sistema financiero, ha establecido una serie de recomendaciones, entre las cuales tenemos la recomendación 8 que indica:

"8. Organizaciones sin fines de lucro
Los países deben revisar la idoneidad de las leyes y regulaciones relativas a las entidades que pueden ser utilizadas indebidamente para el financiamiento del terrorismo. Las
organizaciones sin fines de lucro son particularmente vulnerables, y los países deben asegurar que éstas no sean utilizadas indebidamente:
(a) por organizaciones terroristas que se presenten como entidades legítimas;

Teniendo como base al reconocimiento constitucional que da nuestra Carta Magna, las organizaciones sin fines de lucro tienen un trato diferente a las de una empresa fin lucrativo, puesto que su finalidad es social y no ejercen actividad empresarial alguna o no la deberían hacer en todo caso, es por eso que tienen un tratamiento tributario especial que considera diversas exoneraciones o beneficios que les permite desarrollar las actividades para las que fueron creadas.

El funcionamiento, organización y supervisión de las organizaciones no gubernamentales en principio, corresponde a los acuerdos que tomen sus integrantes, siguiendo las estipulaciones establecidas en sus estatutos. Sin embargo, hay que precisar que la normativa vigente, indica que dichas organizaciones se pueden constituir a través de asociaciones o fundaciones.

Al respecto el Código Civil, regula las asociaciones en su artículo 80 como: *"una organización estable de personas naturales o jurídicas, o de ambas, que a través de una actividad común persigue un fin no lucrativo".*[3] Y de otro lado, regula las fundaciones en su artículo 99 como: *"una organización no lucrativa instituida mediante la afectación de uno o más bienes para la realización de objetivos de carácter religioso, asistencial, cultural u otros de interés social".*[4]

Respecto a las asociaciones estas pueden definir sus objetivos propios siempre tengan finalidad no lucrativa. De allí que es importante mencionar la postura de Belaunde y Parodi, citados en la tesis -la transformación de las asociaciones- quienes refieren que "*no deben estar reservados a otra forma de organización legal (caso de las entidades bancarias y financieras), y no deben atentar contra el orden público o las buenas costumbres*".[5]

(b) para explotar entidades legítimas como conductos para el financiamiento del terrorismo, incluyendo el propósito de escapar a medidas de congelamiento de activos; y
(c) para esconder u ocultar el desvío clandestino de fondos, destinados a propósitos legítimos, de las organizaciones terroristas."

[3] https://lpderecho.pe/codigo-civil-peruano-realmente-actualizado/

[4] https://lpderecho.pe/codigo-civil-peruano-realmente-actualizado/

[5] https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/11346/Tapia_Alva_Walter_Jos%C3%A9.pdf?sequence=1&isAllowed=y

En ese mismo sentido lo ratifica el autor Torres (2013), cuando indica: "*la asociación como manifestación del derecho a asociarse es pasible de tener limitaciones que deben de estar en sintonía con los demás derechos fundamentales y bienes constitucionalmente protegidos y, en caso de conflicto, se aplicarán los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad*". [6]

Consecuentemente con ello, Tapia, quien cita a su vez al autor Luna-Victoria, considera como limitaciones a la asociación las siguientes:

1) Las disposiciones del Código Civil que regulan el manejo interno y externo de la asociación desde su constitución hasta su disolución, inclusive si esta Asociación no llegó a inscribirse en Registros Públicos.

2) El control previo de legalidad al solicitar el reconocimiento como Persona Jurídica.

3) Imposibilidad de distribuir beneficios, ganancias u otros ingresos entre sus miembros (fin no lucrativo).

4) Disposición patrimonial restringida pues su patrimonio y los miembros que integran la asociación no tienen libe disposición ni reembolso de sus aportaciones (ni siquiera en caso de retiro).

5) El orden público y las buenas costumbres, cuya trasgresión podría implicar su disolución por parte del Ministerio Público conforme al Artículo 96° del Código Civil.

6) La asociación compulsiva como es el caso de la colegiatura obligatoria en señalada en el Artículo 20° de la Constitución.[7]

Está claro entonces que, las organizaciones no gubernamentales, si bien no tienen una regulación específica, se regulan supletoriamente por las normas del Código Civil. Sin embargo, para determinados supuestos, como cuando estas entidades optan por acogerse a ciertos beneficios tributarios que el Estado les reconoce, deben sujetarse a disposiciones relativas a la supervisión de la ejecución de actividades y su financiamiento, a cargo de un agente externo: la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI.

[6] https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/11346/Tapia_Alva_Walter_Jos%C3%A9.pdf?sequence=1&isAllowed=y

[7] https://repositorio.ulima.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12724/11346/Tapia_Alva_Walter_Jos%C3%A9.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Lo cierto es que, lo cierto es que ya resulta extraña la ausencia de normativa clara que regule las organizaciones no gubernamentales, por ello llama la atención su incorporación en el Código Civil, máxime cuando resulta indudable que el citado cuerpo legal refiere a los usos y costumbres como fuente generadora de derechos, salvo que contradigan una ley expresa.

En ese sentido, a decir del profesor Ferrero: *"Los partidos políticos y las organizaciones sociales son complementarios en la creación, producción, administración, distribución y cuidado de los bienes públicos. Sin embargo, mientras que los primeros cuentan con un claro y definido régimen regulatorio y de financiamiento, las entidades de la sociedad civil están a la intemperie de las normas y políticas públicas. Es una asimetría que feudaliza la democracia".*[8]

De igual modo, la tratadista Parodi indica que: "*existe una suerte de dualidad entre la realidad social y/o económica que evidencia la actuación importante de las denominadas ONG's, y, por otra parte, la existencia de reglas formales, el cual parece no reflejar adecuadamente la dinámica de este tipo de organizaciones. A este nivel, se suele indicar que la falta de una adecuada tipificación legal de las ONG`s o, de otro modo, la ausencia de un tratamiento especial o particular propio, que incorpore normas promocionales (tales como aquéllas referidas al régimen tributario, en tanto mecanismo de fomento o estímulo a la filantropía), no coadyuva al desarrollo y fortalecimiento de este tipo de organizaciones".*[9]

Por ello, es importante legislar sobre la regulación específica sobre las organizaciones no gubernamentales, que evite la dispersión de criterios y las normas regulatorias contradictorias y que dejan la duda acerca de su tratamiento legal y la suspicacia de que se quisiera beneficiar y proteger algún interés específico.

Precisamente, la iniciativa legal se sustenta en falta de control y supervisión de las ONG´s y de su régimen tributario, lo que conlleva a la creación de una Intendencia que tenga competencia y realice fiscalización con ellas, lo que generará la transparencia de los

[8] https://jornadasderechocivil.jursoc.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/sites/10/2017/08/Ferrero-Daniel-Alejandro-Necesidad-de-legislar-sobre-las-ONG-Comsi%C3%B3n-2.pdf

[9] https://jornadasderechocivil.jursoc.unlp.edu.ar/wp-content/uploads/sites/10/2017/08/Ferrero-Daniel-Alejandro-Necesidad-de-legislar-sobre-las-ONG-Comsi%C3%B3n-2.pdf

recursos recibidos y utilizadas, con la finalidad de que estas puedan operar para los fines que fueron concebidas.

En ese sentido, la SUNAT aparee como la entidad ideal para la fiscalización de las ONG´s, pues la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) no tiene los recursos suficientes ni las facultades necesarias para prevenir la elusión, evasión o sancionar delitos tributarios.

Hay que precisar que, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) se crea mediante Ley 27692 y es considerada "*el ente rector de la cooperación técnica internacional y tiene ja responsabilidad de conducir, programar, organizar. priorizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, que se gestiona a través de/ Estado y que proviene del exterior de carácter público y/o privado. en función de fa política nacional de desarrollo*".[10]

La APCI está limitada pues sólo puede supervisar a las entidades inscritas en sus registros; por lo cual existe la fuerte sospecha que las ONG´s no se inscriben para no se fiscalizadas, de allí la importancia que I SUNAT ejerza una fiscalización total sobre dichas organizaciones.

Hay que recordar que, la SUNAT, está regulada mediante Ley 24829 la misma que la define como: "*una institución pública descentralizada del Sector Economía y Finanzas, con personería jurídica de derecho público, con patrimonio propio y autonomía funcional, económica, técnica, financiera y administrativa*". [11]

En ese sentido, de acuerdo a la Ley de Fortalecimiento de la SUNAT se pueden establecer normas y disposiciones requeridas para su funcionamiento con la finalidad de mejorar su labor en relación contra la lucha contra la evasión y elusión tributaria: el contrabando y el tráfico ilícito de mercancías; la facilitación del comercio exterior; la ampliación de la base tributaria y el crecimiento sostenido de recaudación fiscal.

---

[10] http://portal.apci.gob.pe/informacion/atach/Ley%20Nro.%2027692,%20Ley%20APCI.pdf

[11] https://www.sunat.gob.pe/legislacion/sunat/dl501.pdf

Así mismo, hay que considerar que el Decreto Legislativo 1249, dicta medidas para fortalecer la prevención. detección y sanción del lavado de activos y el terrorismo, y, establece entre los organismos supervisores y de control a la SUNAT. Razón por la cual la propuesta consignada en el proyecto de ley tiene asidero legal.

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe

Efecto de la vigencia de la norma sobre la legislación nacional

La presente iniciativa legislativa está formulada dentro del marco legal, pues pretende garantizar la aplicación de los derechos fundamentales regulados por la Constitución Política, así como, de las diferentes leyes.

Así mismo, generará como efecto la creación de la Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales, adscrita a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), cuyo función es controlar, supervisar y fiscalizar a los organismos no gubernamentales (ONG´S), así como, a sus directivos y asociados, con el objeto de identificar situaciones de riesgo que conlleven a la evasión de impuestos, mal uso de los beneficios, incrementos patrimoniales no justificados, comisión de delitos de defraudación tributaria, y en general, todo ello con el propósito de preservar los fines para las que fueron creadas.

Análisis costo beneficio

La presente iniciativa legislativa se resume en el siguiente cuadro:

Beneficios	Costos
- *Genera un clima de transparencia de los actos realizados por las organizaciones no gubernamentales.* - *Regula normativamente una adecuada fiscalización de las organizaciones no gubernamentales.* - *Contribuye en identificación de delitos tributarios.* - *Previene el lavado de activos y otros delitos relacionados.*	- *Genera un costo económico en la implementación de la Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales, adscrita a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT)*

Vinculación con el acuerdo nacional

La presente iniciativa legislativa se encuentra enmarcada en las siguientes políticas de estado: Fortalecimiento del Régimen Democrático y del Estado de Derecho (Política 1), Promoción de la Ética y la Transparencia y Erradicación de la Corrupción, el Lavado de Dinero, la Evasión Tributaria y el Actividad Económica Contrabando en todas sus formas (Política 26), y, Plena Vigencia de la Constitución y de los Derechos Humanos y Acceso a la Justicia e Independencia Judicial (Política 28).

Av. Abancay N°251 – Edificio Complejo Legislativo - Lima
Jr. Almagro N°545 Of.304 – Centro Empresarial La Marquesa – Trujillo
www.jburgos@congreso.gob.pe