Proposición Legislativa N.º _____/2026-2031-CD

Los diputados de la República **ROMINA URIBE SÁENZ** y **FERNANDO GARCÍA HUBY**, integrantes del Grupo Parlamentario Partido del Buen Gobierno, en el ejercicio del derecho de iniciativa legislativa reconocido por el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 105 y 106 del Reglamento de la Cámara de Diputados, aprobado por Resolución Legislativa del Congreso N.º 005-2025-2026-CR, presentan la siguiente proposición legislativa.

LEY QUE DEROGA LA LEY N.º 32301 Y RESTITUYE EL MARCO LEGAL ANTERIOR DE LA AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (APCI)

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto derogar expresamente la Ley N.º 32301, Ley que modifica la Ley N.º 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.

Asimismo, restituir las disposiciones de la Ley N.º 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, así como del Decreto Legislativo N.º 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional; la Ley N.º 28875, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsables; y la Ley N.º 29038, Ley que incorpora la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú) a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, vigentes inmediatamente antes de la entrada en vigor de la Ley N.º 32301, a efectos de asegurar que la transparencia, la supervisión y la fiscalización de la cooperación técnica internacional se ejerzan de manera compatible con el ejercicio de los derechos a la libertad de asociación, de petición, de defensa, al debido procedimiento y a la tutela jurisdiccional efectiva.

Artículo 2.- Derogación expresa de la Ley N.º 32301

Derógase en todos sus extremos la Ley N.º 32301, Ley que modifica la Ley N.º 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.

Artículo 3.- Restitución expresa de la Ley N.º 27692

Restitúyanse los artículos 1, 3, 4, 6, 8, 21 y 22 de la Ley N.º 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI que se encontraban vigentes inmediatamente antes de la entrada en vigor de la Ley N.º 32301, Ley que modifica la Ley N.º 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; que quedarán redactados en los siguientes términos:

«**Artículo 1. Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI**

Créase la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI, como un organismo público ejecutor. Está adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores. Goza de autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa».

«**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.

Se encuentran excluidas del ámbito normativo 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.

Para fines de transparencia, las entidades señaladas en el párrafo precedente tienen la obligación de inscribir en un registro que conduce la APCI, de carácter público e informativo, los proyectos, programas o actividades.

Por excepción, la APCI aplica el literal b) del artículo 22 de la presente Ley, a las entidades que gestionan cooperación internacional sin la participación de los organismos del Estado que no cumplan con la obligación contenida en el párrafo precedente.

3.2 Cumple sus funciones basada en la eficiencia, la transparencia y la concertación entre los actores públicos y la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales.

3.3 El control, supervisión y fiscalización de la Cooperación Internacional no reembolsable y la correcta utilización de los recursos que reciben las organizaciones no gubernamentales de desarrollo domiciliadas en el país, está a cargo **de la APCI, que** podrá delegar esta atribución en el órgano administrativo competente, y se realiza de acuerdo a las disposiciones legales y convencionales que regulan la cooperación internacional y sobre la base de la información a que se refieren el artículo 14 del Decreto Legislativo N.º 719 y los artículos 74 y 75 de su Reglamento».

«**Artículo 4. Funciones**

La APCI tiene las siguientes funciones:

a) Proponer la Política de Cooperación Técnica Internacional a ser aprobada mediante Decreto Supremo, en concordancia con la política nacional de desarrollo definida por el Poder Ejecutivo;
b) Elaborar y aprobar el Plan Anual de Cooperación Internacional que integre el Plan de Demanda y Oferta de Recursos de Cooperación;
c) Canalizar los pedidos de cooperación de las entidades del Gobierno Central y de las entidades constitucionalmente autónomas, a su solicitud;
d) Coordinar con el Sistema Nacional de Inversión Pública, la viabilidad de los proyectos, que requieran de cooperación internacional, cuando éstos estuviesen en su ámbito;
e) Diseñar y mantener los sistemas de información en Cooperación Técnica Internacional que garanticen la más amplia difusión de la oferta, modalidades, fuentes, requisitos y demás condiciones para la obtención de cooperación internacional, así como la demanda de cooperación solicitada por otros países;
f) Velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y convencionales que regulan la cooperación técnica internacional, para tal efecto podrá dictar las medidas correctivas que considere necesarias;
g) Apoyar a su solicitud, a las entidades del Gobierno Central, Poder Legislativo, Poder Judicial, órganos constitucionalmente autónomos, Gobiernos Regionales y a los Gobiernos Locales en la preparación de los planes, programas y proyectos de Cooperación Técnica Internacional y en la ejecución de los mismos;
h) Participar en el seguimiento, administración y evaluación de la utilización de los fondos de contravalor generados por la Cooperación Técnica Internacional;
i) Realizar programas de capacitación en materia de cooperación internacional a los funcionarios del Sector Público, organismos no gubernamentales e instituciones y personas interesadas en temas de gestión de la cooperación para el desarrollo;
j) Participar en las Comisiones Mixtas relacionadas a la Cooperación Técnica Internacional;
k) Coordinar con los titulares de los Pliegos Presupuestarios la previsión de los recursos de contrapartida nacional para los proyectos financiados con Cooperación Técnica Internacional que lo requiera;

l) Ejercer la representación del Estado en las negociaciones de solicitudes de cooperación técnica internacional del Gobierno Central y suscribir los convenios de cooperación internacional bajo su ámbito;

m) Conducir y actualizar el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) Nacionales receptoras de Cooperación Técnica Internacional, el Registro Nacional de Entidades e Instituciones Extranjeras de Cooperación Técnica Internacional (ENIEX), el Registro de Instituciones Privadas sin fines de Lucro Receptoras de Donaciones de Carácter Asistencial o Educacional provenientes del Exterior (IPREDA) y el Registro de Donantes de la Cooperación Internacional. La inscripción en dichos registros es obligatoria para ejecutar cooperación técnica internacional, independientemente de la naturaleza jurídica de la fuente cooperante.

El Registro de Donantes de la Cooperación Internacional tiene un tratamiento especial, es conducido y actualizado por la APCI, sobre la información que acopia, es de carácter informativo y público.

Se autoriza a la APCI para registrar las organizaciones sociales de base debidamente constituidas y registradas en los registros correspondientes, a fin de incorporarlas como instituciones privadas sin fines de lucro receptoras de donaciones de carácter asistencial o educacional provenientes del exterior (IPREDA) y recibir recursos de la cooperación técnica internacional mediante donaciones, asesoramiento, capacitación y acceder a los beneficios tributarios por las adquisiciones de bienes y servicios efectuadas con recursos de la cooperación internacional e internar bienes con inafectación tributaria, según corresponda. Para tal efecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores aprueba los procedimientos correspondientes.

n) Impulsar procesos de coordinación entre la cooperación privada y la pública;

o) Otorgar, cuando se solicite, la conformidad del Estado, según el caso, a los requerimientos de cooperación internacional que presenten las organizaciones no gubernamentales y los organismos de la sociedad civil ante instancias internacionales;

p) Establecer, fortalecer y ampliar los nexos con entidades e instituciones extranjeras de cooperación internacional en el país como, a través de las misiones del Perú, en el exterior;

q) Promover, a través de acuerdos internacionales, la cooperación técnica internacional destinada a fortalecer la capacidad científica, tecnológica y productiva nacional;
r) Aplicar, previo proceso, las sanciones por la comisión de infracciones administrativas en el ámbito de las competencias establecidas en la Ley N.º 27692 y la normativa aplicable a la cooperación internacional no reembolsable;
s) Desarrollar y regular el sistema de certificaciones de calidad de las ONGD, nacionales y extranjeras;
t) Ejercer la facultad coactiva para la cobranza de sus acreencias derivadas de sanciones administrativas, previo proceso; **y**
u) Otras que se le encomienden y las que se deriven de su naturaleza».

«**Artículo 6. Composición**

El Consejo Directivo es el órgano máximo de la APCI. Está integrado por los siguientes miembros:

a) El Presidente del Consejo de Ministros o su representante, quien lo presidirá;
b) El Ministro de Relaciones Exteriores o su representante, quien ejercerá la vicepresidencia;
c) El Ministro de Economía y Finanzas o su representante;
d) Tres miembros del Comité Interministerial de Asuntos Sociales o sus representantes;
e) Un Representante de los Gobiernos Regionales;
f) Un Representante de los Gobiernos Locales;
g) Un Representante del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, CONCYTEC;
h) El Director Ejecutivo de la Agencia con voz pero sin voto.

La designación de los representantes al Consejo Directivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, lo determina el Reglamento de la presente Ley».

«**Artículo 8. Órgano de ejecución**

8.1 La Dirección Ejecutiva de la APCI es el órgano responsable de la ejecución de la política fijada por el Consejo Directivo y es ejercida por el Director Ejecutivo. Sus funciones las ejerce a tiempo completo.

8.2 En caso de ausencia o impedimento temporal, el Director Ejecutivo es reemplazado por el Director Ejecutivo Adjunto, quien es designado de la misma forma que aquél, siempre que cumpla con los requisitos del artículo 9 de la presente Ley.

El Reglamento de Organización y Funciones de la APCI establece las causales de término de dichas designaciones».

«**Artículo 21. Determinación de las infracciones**

Constituyen infracciones sujetas a la potestad sancionadora de la APCI:

1. No inscribirse o no renovar inscripción en los registros de la APCI.
2. Presentar información falsa o adulterada para conseguir la inscripción, renovación o actualización de los registros, facilidades, exoneraciones, privilegios, devolución de impuestos o cualquier otro beneficio.
3. No presentar el Plan Anual de actividades para el año de inicio, así como el Informe Anual sobre actividades realizadas.
4. No presentar el Informe de Actividades asistenciales o educativas realizadas el año precedente.
5. No exhibir, en un proceso de fiscalización, la documentación sustentatoria de la ejecución de los proyectos de cooperación internacional no reembolsable, así como de sus fuentes de financiamiento.
6. Destruir bienes, registros, documentos, informes y proyectos respecto de sus actividades.
7. Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional o aplicar los mismos a fines distintos para los cuales fueron proporcionados.

8. Hacer uso prohibido, no autorizado o ilícito de facilidades, exoneraciones, inmunidades y privilegios específicos concedidos por ley o reglamento cuando los mismos se hayan conseguido por actividades vinculadas a la cooperación técnica internacional no reembolsable.
9. Orientar los recursos de la cooperación técnica internacional hacia actividades que afecten el orden público o perjudiquen la propiedad pública o privada.
10. Las demás infracciones que se establezca vía decreto supremo por el incumplimiento de la normatividad que regula la cooperación técnica internacional».

«Artículo 22. Sanciones

La APCI impone, según la gravedad de la infracción cometida, las sanciones siguientes:

a) Amonestación por escrito.
b) Multa de hasta 50 Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de acuerdo con la escala de multas y sanciones.
c) Suspensión temporal de los beneficios que otorga la inscripción en los Registros referidos en el literal m) del artículo 4 de la presente Ley, hasta que se repare la omisión o se cumpla debidamente con la norma infraccionada.

La imposición de las sanciones no exime a los infractores de la responsabilidad civil o penal a que hubiere lugar».

Articulo 4.- Restitución expresa de Ley N.º 28875

Restitúyase el artículo 5 de la Ley N.º 28875, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, que se encontraba vigente inmediatamente antes de la entrada en vigor de la Ley N.º 32301, Ley que modifica la Ley N.º 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; que quedará redactado en los siguientes términos:

«**Artículo 5. Registro previo**

Los proyectos que se ejecuten con cargo a la Cooperación Internacional No Reembolsable se sujetan al registro previo de la APCI».

Articulo 5.- Restitución expresa de Ley N.º 29038

Restitúyase el numeral 2) del párrafo 3.2 del artículo 3 de la Ley N.º 29038, Ley que incorpora la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú) a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, que se encontraba vigente inmediatamente antes de la entrada en vigor de la Ley N.º 32301, Ley que modifica la Ley N.º 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; que quedará redactado en los siguientes términos:

«**Artículo 3. De los sujetos obligados a informar**

(...)

3.2 Asimismo, son sujetos obligados a reportar operaciones sospechosas y/o registrar operaciones de acuerdo al umbral que determine la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, e implementar un sistema acotado de prevención de lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, las personas naturales y jurídicas siguientes:

(...)

2) Las organizaciones sin fines de lucro que recauden, transfieran y desembolsen fondos, recursos u otros activos para fines o propósitos caritativos, religiosos, culturales, educativos, científicos, artísticos, sociales, recreativos o solidarios o para la realización de otro tipo de acciones u obras altruistas o benéficas. En caso estos sujetos obligados faciliten créditos, microcréditos o cualquier otro tipo de financiamiento económico, se sujetan a las obligaciones previstas en el numeral 3.1. del presente artículo.

(...)».

Articulo 6.- Restitución expresa del Decreto Legislativo N.º 719

Restitúyanse los artículos 4, 13 y 14 del Decreto Legislativo N.º 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional, que se encontraban vigentes antes de la entrada en vigor de la Ley N.º 32301, Ley que modifica la Ley N.º 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; que quedará redactado en los siguientes términos:

«**Artículo 4.** Los órganos responsables de la cooperación técnica internacional son:

a) El Ministerio de Relaciones Exteriores, que es competente para gestionar y oficializar la cooperación técnica internacional para el Perú ante los gobiernos extranjeros y organismos internacionales. Identifica y compromete las posibilidades de cooperación técnica para el Perú y ofrece y proporciona cooperación técnica en el extranjero. Suscribe y celebra los convenios de cooperación, pudiendo, previa consulta con el INP adecuar los textos de los proyectos de convenios preparados para otros sectores.
b) El Instituto Nacional de Planificación, que es competente para elaborar la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional en coordinación con el Ministerio de Economía y Finanzas, en el marco de los Planes Nacionales de Desarrollo, y el Programa Nacional de Cooperación Técnica Internacional en base a los Programas Regionales, Locales y Sectoriales. Además promueve y se encarga de efectuar el seguimiento de la ejecución de los Proyectos y la Evaluación Global del Programa, en armonía con la Política Nacional de Cooperación.
c) El Ministerio de Economía y Finanzas es el organismo competente para negociar y evaluar las actividades y/o programas de cooperación técnica internacional vinculadas a los programas de endeudamiento externo del Gobierno Peruano.
d) Los Ministerios y Organismos Públicos Descentralizados del nivel central que identifican, programan, ejecutan, supervisan y evalúan los proyectos con apoyo de cooperación técnica internacional que corresponde a su ámbito, concertando su ejecución con los Gobiernos Regionales.
e) Los Gobiernos Regionales identifican, programan, ejecutan, supervisan y evalúan, la cooperación técnica de carácter sectorial o multisectorial, de impacto regional y subregional, en el marco de la política regional de desarrollo.
f) Los Gobiernos Locales, identifican, programan y ejecutan acciones o proyectos con apoyo de cooperación técnica de carácter sectorial o multisectorial, de impacto local en el marco de la política regional de desarrollo».

«**Artículo 13.** La Agencia Peruana de Cooperación Internacional conduce los Registros de las entidades nacionales y extranjeras que apoyan cualesquiera de las modalidades de Cooperación Técnica Internacional, identificadas en la presente Ley.

La Agencia Peruana de Cooperación Internacional conduce el Registro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de desarrollo, receptoras de la cooperación técnica internacional».

«**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».

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera.- Adecuación del Reglamento de la Ley N.º 27692 y del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional

El Ministerio de Relaciones Exteriores, a propuesta de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, adecua el Reglamento de la Ley N.º 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 032-2025-RE, así como el Reglamento de Infracciones y Sanciones – RIS de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 033-2025-RE, a las modificaciones de la presente Ley.

Segunda.- Adecuación del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 719 y del Reglamento del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable

El Poder Ejecutivo, en un plazo no mayor de treinta (30) días calendario, adecua el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 719 de Cooperación Técnica Internacional, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 015-92-PCM, así como el Reglamento del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 027-2019-RE, a las modificaciones de la presente Ley.

Tercera.- Conformación del Comité Consultivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI

El Consejo Directivo de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), en un plazo no mayor de sesenta (60) días calendario, designa y determina el número de miembros del Comité Consultivo, garantizando la participación de representantes de la sociedad civil y de las regiones del país.

ROMINA URIBE SÁENZ
Diputada de la República
Partido del Buen Gobierno

FERNANDO GARCÍA HUBY
Diputado de la República
Partido del Buen Gobierno

DUARTE

NERY FERNANDEZ NINA
VOCERO

JUAN CONTRERAS FERNANDEZ

ROSSANA ALAYZA

NATHALY MOLINA SOTO

ANA E. QUISPE CANDIA

Gloria Hiraida Pipa

Exposición de Motivos

1. SUMILLA

La presente proposición legislativa pretende derogar íntegramente la Ley N.º 32301 y restituir el marco legal anterior de la cooperación técnica internacional, a efectos de preservar la fiscalización estatal dentro de los límites que imponen la libertad de asociación, el derecho de defensa, el debido procedimiento y el acceso a la justicia.

2. PROBLEMA PÚBLICO

La Ley N.º 32301 estableció un régimen de intervención sobre la cooperación técnica internacional que extiende las obligaciones de registro y fiscalización a entidades financiadas con recursos privados, condiciona la ejecución de sus proyectos a una conformidad administrativa previa y sanciona el financiamiento de acciones jurídicas contra el Estado. La concurrencia de estas medidas ha comprometido la autonomía de las organizaciones y dificultado la continuidad de los servicios que se prestaban en el pasado. El problema público exige revisar que la actuación del Estado justificada en la idea de posibles actos de ilicitud de la cooperación internacional sea realmente coherente con una realidad donde la cooperación internacional es fundamental para el desarrollo y la vigencia de los derechos humanos.

El primer problema es la extensión del registro obligatorio a entidades que reciben fondos privados del exterior, aun cuando no administren recursos estatales ni accedan a beneficios tributarios. Su desarrollo reglamentario atribuye carácter constitutivo a determinados registros, de modo que la inscripción opera como requisito para ejecutar cooperación técnica internacional. Esa consecuencia excede la publicidad de información y somete actividades privadas lícitas a una habilitación administrativa, sin diferenciar suficientemente la naturaleza de los recursos ni la vinculación de la organización con el Estado.[1]

[1] Ugarte, Gonzalo (2024). Autoritarismo encubierto: la modificación de la Ley APCI como un ataque al derecho de asociación en el Perú. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 18 de junio. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/autoritarismo-encubierto-la-modificacion-de-la-ley-apci-como-un-ataque-al-derecho-de-asociacion-en-el-peru/>.

El segundo problema deriva de la conformidad previa exigida para ejecutar planes, programas, proyectos o actividades. Esta obligación añade una condición al uso de recursos que ya pueden encontrarse comprometidos y disponibles. Su cumplimiento ya ha ocasionado elevación de costos y dificultades de programación, sobre todo ante observaciones o problemas de tramitación. A este respecto, merece especial atención cuando se trata de asistencia humanitaria, protección de personas vulnerables o de defensa de derechos humanos, actividades cuya oportunidad puede ser decisiva para quienes las reciben.[2]

El tercer problema se encuentra en la calificación del financiamiento de acciones contra el Estado como uso indebido de los recursos de cooperación y, por tanto, como infracción muy grave. La disposición comprende la asesoría, la asistencia o la financiación de actuaciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza ante instancias nacionales o internacionales. Su formulación permite sancionar el apoyo a una reclamación legítima por la identidad de la parte frente a la cual se ejerce, aunque los fondos tengan origen lícito y su empleo responda a los fines del proyecto.

Esta restricción afecta el acceso efectivo a la justicia protegido por la Constitución Política del Perú y los tratados internacionales relacionados. Las personas y los grupos en especial situación de vulnerabilidad que carecen de recursos para sostener un proceso necesitan asistencia legal, peritajes o estudios técnicos que usualmente eran financiados por la cooperación. El actual régimen de sanciones está desincentivando ese apoyo y ha agravado la desigualdad en el litigio de casos relacionados a derechos humanos. Esto es particularmente grave si se considera que la posibilidad de cuestionar judicialmente una actuación estatal forma parte de las garantías del Estado de derecho y requiere que quienes reclaman puedan contar con una defensa independiente.[3]

El cuarto problema corresponde al alcance de las sanciones. La Ley N.º 32301 contempla multas de hasta quinientas (500) unidades impositivas tributarias (UIT), suspensión temporal de los beneficios de la inscripción y cancelación del registro en supuestos de reincidencia en

[2] Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (2025). Análisis legal de la nueva «Ley APCI»: norma inconstitucional que atenta contra las poblaciones más vulnerables. Disponible en: <https://spda.org.pe/noticia/nueva-ley-apci-es-inconstitucional-y-atenta-contra-las-poblaciones-mas-vulnerables/>.

[3] Castro, Lucía (2025). Baguazo: Poder Judicial excluye a abogados de indígenas y reaviva cuestionamientos a la nueva ley APCI. Disponible en: <https://wayka.pe/baguazo-poder-judicial-excluye-a-abogados-de-indigenas-y-reaviva-cuestionamientos-a-la-nueva-ley-apci/>.

faltas muy graves. Puesto que la inscripción es obligatoria para ejecutar cooperación técnica internacional, su cancelación puede comprometer la continuidad de los proyectos y la capacidad de la organización para recibir nuevos recursos. Estos efectos alcanzan también a las personas y comunidades destinatarias de sus intervenciones.

Los Decretos Supremos N.º 032 y 033-2025-RE han operativizado las nuevas competencias de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y fortalecido significativamente sus mecanismos de control y fiscalización. El primero regula los procedimientos de inscripción y de conformidad aplicables a determinadas actividades, algunos de ellos sujetos a aprobación automática, lo que impide caracterizarlos en todos los casos como controles discrecionales previos, pero no elimina su carácter obligatorio ni su función habilitante, pues el incumplimiento del trámite puede generar consecuencias sancionadoras. Por su parte, el segundo desarrolla el régimen de infracciones y sanciones, complementado por la metodología para la determinación de multas, formatos administrativos y reglas del procedimiento sancionador. En conjunto, ambas normas han dotado a la APCI de instrumentos concretos para exigir el cumplimiento de las nuevas obligaciones, verificar su observancia y sancionar su incumplimiento, incrementando, así, el nivel de supervisión y control sobre las entidades y las actividades comprendidas en su ámbito de competencia.

Este nuevo marco legal ha sido objeto de cuestionamientos casi unánimes de la cooperación internacional y de la academia. Así, por ejemplo, entidades de cooperación internacional que trabajan con organizaciones peruanas. El Foro de ONGD Españolas en el Perú, que agrupaba a 25 organizaciones, expresó el 19 de marzo del 2025 su preocupación por el texto aprobado por el Congreso de la República y advirtió que las exigencias administrativas afectarían especialmente a las organizaciones indígenas, campesinas y de mujeres con menor capacidad para atenderlas. Asimismo, señaló que la restricción del apoyo jurídico perjudicaría a personas y comunidades sin recursos para reclamar frente a abusos del Estado.[4]

De similar manera, la Fundación APY–Solidaridad en Acción cuestionó la Ley N.º 32301 por sus restricciones a la defensa de derechos humanos y alertó sobre el riesgo de dejar sin

[4] Foro de ONGD Españolas en el Perú (2025). Pronunciamiento sobre modificación de Ley APCI. Lima, 19 de marzo. Disponible en: <https://forongdperu.org/2025/03/19/pronunciamiento-sobre-modificacion-de-ley-apci/>.

asistencia legal independiente a la población más vulnerable,[5] efecto que, en la práctica, ya ha tenido situación problemáticas, como la exclusión de los abogados de las víctimas en casos emblemáticos como en el caso de Bagua y, además, el hecho de que muchas organizaciones de derechos humanos hayan tenido que quitar su apersonamiento en múltiples procesos penales, constitucionales y administrativos para no ser objeto de sanciones por parte de la APCI.

En el ámbito de las Naciones Unidas, la relatora especial sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Gina Romero, expresó el 17 de abril del 2025 su grave preocupación por la reforma. Advirtió que sus disposiciones generaban riesgos de injerencia indebida en la organización y el funcionamiento de las asociaciones, y que las limitaciones a sus acciones nacionales e internacionales podían incrementar la impunidad. También cuestionó la ambigüedad de las medidas y las restricciones desproporcionadas para solicitar, recibir y utilizar financiamiento. Su pronunciamiento fue respaldado por las relatorías sobre libertad de opinión y expresión, derechos humanos en la lucha contra el terrorismo y personas defensoras de derechos humanos.[6]

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) formuló un cuestionamiento expreso a la ley promulgada. En su comunicado del 12 de mayo del 2025, advirtió que la autorización previa y los nuevos requisitos podían obstaculizar el funcionamiento de las organizaciones y afectar las libertades de asociación y expresión. Recogió, además, la preocupación por la posible pérdida de la representación legal de las víctimas y por el impacto de las sanciones sobre la sostenibilidad financiera de las organizaciones y los medios de comunicación. Sobre esa base, exhortó al Perú a derogar los artículos incompatibles con los estándares interamericanos de asociación, expresión y acceso a la justicia. Este llamado

---

[5] Fundación APY–Solidaridad en Acción (2025). Ley APCI en Perú. Restricciones en derechos humanos disfrazadas de transparencia. Lima, 9 de agosto. Apartados sobre el acceso a la justicia y los efectos de la ley. Disponible en: <https://apysolidaridad.org/ley-apci-peru-restricciones-derechos-humanos-disfrazadas-transparencia/>.

[6] Gina Romero, relatora especial de las Naciones Unidas sobre los derechos a la libertad de reunión pacífica y de asociación (2025). La aprobación de las modificaciones a la Ley de la APCI afecta de forma grave la libertad de asociación en el Perú: una experta de la ONU. 17 de abril. Comunicado respaldado por Irene Khan, relatora especial sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y expresión; Mary Lawlor, relatora especial sobre la situación de los defensores de derechos humanos; y Ben Saul, relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo. Disponible en: <https://www.ohchr.org/es/press-releases/2025/04/approval-amendments-apci-law-seriously-affects-freedom-association-peru-un>.

respalda la necesidad de corregir las restricciones identificadas mediante una respuesta legislativa.[7]

El 21 de julio del 2025 se dio la exclusión de tres abogados vinculados a organizaciones de cooperación en el proceso por los hechos de la Estación 06 del caso Baguazo. La Sala Penal de Apelaciones y Liquidadora de Bagua invocó la Ley N.º32301 y otorgó a los procesados afectados tres días para nombrar nuevos abogados; dispuso también acudir a la Defensa Pública si no efectuaban esa designación.[8] El caso muestra claramente los efectos nocivos de la norma, más aun tratándose de pueblos indígenas y pese a que la Sala previó una defensa sustituta, esa medida no preservaba por sí misma la relación de confianza y el conocimiento del caso desarrollados con los abogados que venían asistiéndolas.

La controversia también ha exigido recurrir a procesos constitucionales para obtener protección. El 6 de enero del 2026 el Sexto Juzgado Constitucional de Lima declaró fundada en parte la demanda de amparo del Instituto de Defensa Legal (IDL) y dispuso la inaplicación de determinadas disposiciones a esa institución.[9] Aunque esta discusión sigue en trámite para una sentencia firme, esta solo ha beneficiado a IDL, pues otras organizaciones han tenido que dejar la representación legal en claro temor a la aplicación de un régimen de sanciones.

---

[7] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2025). Perú: CIDH manifiesta su grave preocupación por los artículos de la ley que modifica la agencia de cooperación internacional. 12 de mayo. El llamado a derogar se refiere a los artículos contrarios a los estándares interamericanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/098.asp>.

[8] Ubillus, Lizbeth (2025). Ley APCI: Sala excluye a abogados de ONG que defendían a «líderes indígenas» en Caso Baguazo., LP Pasión por el Derecho, 21 de julio. Disponible en:< https://lpderecho.pe/ley-apci-sala-excluye-abogados-ong-defendian-lideres-indigenas-caso-baguazo/>.Fuente judicial reproducida por el medio: Corte Superior de Justicia de Amazonas, Sala Penal de Apelaciones y Liquidadora de Bagua. Acta de audiencia de junio oral del 17 de junio del 2025, Expediente N.º 00281-2009-0-0102-JR-PE-01, páginas 17–20, especialmente el considerando octavo y los puntos resolutivos uno y dos.

[9] RPP (2026). PJ declaró inaplicable la Ley APCI en el caso del IDL, que no será sancionado por asesorías en demandas contra el Estado, 15 de enero. Disponible en <https://rpp.pe/politica/judiciales/pj-declaro-inaplicable-la-ley-apci-en-el-caso-del-idl-que-no-sera-sancionado-por-asesorias-en-demandas-contra-el-estado-noticia-1671688>. La noticia identifica la resolución del 6 de enero del 2026 y las disposiciones inaplicadas al IDL: artículos 4.u, 21.b.4 y segundo párrafo del artículo 21.c.2 de la Ley N.º 27692, modificada por la Ley N.º 32301. Se cita como antecedente de protección individual, sin atribuirle efectos generales ni carácter firme.

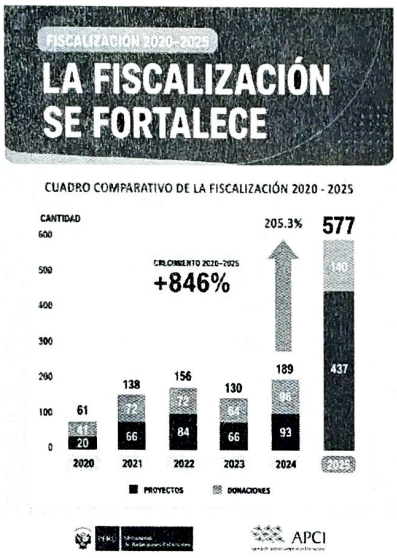
Todo lo anterior permite apreciar la dimensión pública del problema. Las restricciones al financiamiento y al trabajo asociativo no producen efectos únicamente sobre las organizaciones sujetas a supervisión, sino que pueden trasladarse a las personas y las comunidades que dependen de ellas para recibir asistencia, acompañamiento o representación en el ejercicio de sus derechos. La sustitución de abogados documentada en el caso Bagua y la necesidad de recurrir a procesos de amparo frente a determinadas disposiciones de la Ley N.º 32301 refuerzan, en ese sentido, las advertencias formuladas sobre los efectos que un régimen de control excesivamente restrictivo puede generar sobre el acceso a la justicia y la continuidad de las actividades financiadas mediante cooperación internacional.

Este problema debe analizarse, además, dentro de un escenario en el que los recursos de cooperación que recibe el país muestran señales de reducción. De acuerdo con información oficial de la APCI, la cooperación técnica internacional ejecutada en el Perú pasó de aproximadamente 516 millones de dólares en 2023 a 495 millones en 2024, lo que representó una disminución cercana al 4 %. La propia APCI señala que este resultado supuso un ligero decrecimiento después de la tendencia ascendente observada entre los años 2015 y 2023, y lo vincula, entre otros factores, con la condición del Perú como país de renta media alta y su menor prioridad para acceder a ayuda oficial al desarrollo.

Paralelamente, durante el 2025 se produjo una expansión significativa de las actividades de fiscalización. Según información difundida por la propia APCI, ese año se realizaron 577 acciones de fiscalización, de las cuales 437 estuvieron dirigidas a proyectos y 140 a donaciones. Esto representó un incremento del 205 % respecto del 2024, cuando se efectuaron 189 acciones, y del 846 % respecto de 2020, año en el que se registraron 61 acciones.

Gráfico 1

Acciones de fiscalización de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), 2020-2025



Fuente: Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)

Estas cifras no permiten, por sí solas, sostener que el incremento de la fiscalización haya causado una reducción de los recursos de la cooperación, pero permiten advertir, sin embargo, un cambio significativo en la intensidad del control estatal, precisamente en un contexto en el que el país enfrenta mayores dificultades para captar recursos internacionales. La cuestión, por tanto, no es si el Estado debe fiscalizar —función que resulta legítima y necesaria—, sino cómo debe hacerlo y hasta dónde pueden llegar esos controles, sin convertirse en barreras que desalienten o dificulten la cooperación que el propio país busca promover.

Desde esa perspectiva, la evaluación de la Ley N.º 32301 debe considerar no solo la finalidad legítima de transparencia y supervisión, sino también los efectos que sus mecanismos de registro, conformidad previa, fiscalización y sanción pueden producir sobre las decisiones de los cooperantes y sobre la capacidad de las organizaciones para desarrollar sus actividades. En un escenario de disponibilidad limitada de recursos internacionales, el marco regulatorio debería ofrecer controles efectivos, pero también reglas previsibles, proporcionadas y compatibles con la autonomía asociativa, evitando generar costos o incertidumbres

regulatorias que puedan operar como incentivos negativos para la llegada y ejecución de cooperación en el país.

La iniciativa plantea recuperar una supervisión diferenciada según la naturaleza de los recursos y las competencias de cada autoridad. La administración de fondos públicos, el uso de beneficios tributarios y las operaciones sujetas a controles financieros o penales continuarán sometidos a las reglas aplicables. La reforma busca que esa fiscalización preserve la autonomía asociativa y permita financiar el ejercicio legítimo de los derechos de petición, defensa y acceso a la justicia.[10]

3. Objetivos de la Propuesta

a. Objetivo General

La presente proposición legislativa tiene por objeto general restablecer un marco jurídico para la cooperación técnica internacional no reembolsable que concilie la supervisión estatal con la autonomía de las organizaciones y la protección de sus beneficiarios. Para ello, se propone derogar íntegramente la Ley N.º 32301 y restituir el régimen anterior a su entrada en vigor, con respeto de los límites fijados por el Tribunal Constitucional y de los derechos de asociación, de defensa, de petición, del debido procedimiento y del acceso a la justicia.

La intervención se concentra en las exigencias de habilitación previa, las restricciones al financiamiento de acciones jurídicas contra el Estado y el alcance del régimen sancionador. Las autoridades tributarias, aduaneras, financieras, de control gubernamental y penales conservarán las atribuciones que les corresponden conforme a sus respectivos marcos legales.

---

[10] Véanse: Ministerio de Relaciones Exteriores, Decreto Supremo N.º 032-2025-RE, Reglamento de la Ley N.º 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI; y Decreto Supremo N.º 033-2025-RE, que aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones – RIS de la APCI, ambos publicados el 14 de septiembre del 2025. APCI, Resolución Directoral Ejecutiva N.º 116-2025/APCI-DE, que aprueba la Metodología para la determinación de multas y su aplicación en el procedimiento administrativo sancionador de la APCI, publicada el 12 de noviembre del 2025; Resolución Directoral Ejecutiva N.º 026-2026/APCI-DE, que aprueba formatos administrativos, publicada el 8 de marzo del 2026; y Resolución Directoral Ejecutiva N.º 064-2026/APCI-DE, que modifica la Directiva del Procedimiento Administrativo Sancionador – PAS de la APCI, publicada el 3 de julio del 2026.

b. Objetivos Específicos

Por su parte, diez son los objetivos específicos de la proposición legislativa.

- **Derogar integralmente la Ley N.º 32301**

Dejar sin efecto las modificaciones y disposiciones complementarias introducidas por la Ley N.º 32301. La derogación integral responde a la conexión entre el registro obligatorio, la conformidad previa, la ampliación de la fiscalización y las sanciones. Su tratamiento conjunto busca evitar que subsistan obligaciones y consecuencias jurídicas desarticuladas.

- **Restituir expresamente el marco jurídico anterior**

Recuperar el régimen de la Ley N.º 27692, el Decreto Legislativo N.º 719 y las leyes N.º 29038 y 28875, vigente inmediatamente antes de la entrada en vigor de la Ley N.º 32301. La restitución requiere una disposición expresa, pues la derogación de una ley no restablece automáticamente las normas que esta hubiera derogado.

- **Evitar la restitución de disposiciones declaradas inconstitucionales**

Asegurar que la restitución respete las declaraciones de inconstitucionalidad y los límites interpretativos establecidos por el Tribunal Constitucional. En particular, se excluyen la obligación de registrar y publicar la ejecución del gasto financiado con cooperación privada y la cancelación administrativa de la inscripción expulsadas del ordenamiento en 2007.

- **Eliminar la autorización administrativa previa para ejecutar proyectos**

Suprimir la conformidad previa incorporada por la Ley N.º 32301 como requisito para ejecutar cooperación técnica internacional. Se busca que los instrumentos de registro e información cumplan sus finalidades de transparencia sin imponer una habilitación general para desarrollar actividades lícitas, manteniendo la fiscalización que corresponda conforme al régimen restituido.

- **Proteger el derecho de defensa y el acceso a la justicia**

Eliminar la restricción que califica como uso indebido de recursos el apoyo a acciones jurídicas contra el Estado. Las víctimas, las comunidades y las personas que lo requieran deben poder recibir asistencia técnica y representación legal independiente para ejercer sus derechos, incluso cuando cuestionen decisiones o actuaciones de entidades públicas.

- **Mantener los controles legítimos sobre los recursos de la cooperación**

Preservar las competencias de la APCI, la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT), la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y las demás autoridades competentes. La derogación mantiene la posibilidad de investigar y sancionar el fraude, la corrupción, el lavado de activos, el financiamiento del terrorismo y los demás usos ilícitos de los recursos, dentro del ámbito de cada entidad.

- **Adecuar el régimen sancionador a los principios constitucionales**

Restablecer un régimen sancionador compatible con los principios de legalidad, tipicidad, razonabilidad y proporcionalidad. Durante la transición, la autoridad deberá evaluar la aplicación de la disposición más favorable conforme a la legislación general del procedimiento administrativo, cuando la derogación modifique las infracciones o sus consecuencias.

- **Garantizar una transición administrativa ordenada**

Ordenar la adecuación administrativa al régimen restituido, considerando los procedimientos pendientes y los actos emitidos durante la vigencia de la Ley N.º 32301. La utilización de registros, información y sistemas deberá ajustarse a las competencias que permanezcan vigentes y a las normas sobre protección de datos personales.

- **Restituir la participación de la sociedad civil en la APCI**

Reconstituir el Comité Consultivo previsto en los artículos 14, 15 y 16 de la Ley N.º 27692, con participación de especialistas, representantes de la sociedad civil y de las regiones del país. Su intervención permitirá incorporar experiencia técnica y territorial en las recomendaciones dirigidas a la APCI.

- **Adecuar las normas reglamentarias y administrativas**

Adecuar los reglamentos, directivas, metodologías y formatos aprobados para implementar la Ley N.º 32301, dentro del plazo previsto en la primera disposición complementaria final. Las disposiciones incompatibles con el régimen restituido serán inaplicables desde la entrada en vigor de la nueva ley, sin esperar a que concluya dicho plazo.

4. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

La regulación relativa a la cooperación técnica internacional ha ampliado progresivamente los instrumentos de coordinación, información y fiscalización. Esa evolución también ha dado lugar a controversias sobre los límites de la intervención estatal en las actividades asociativas financiadas con recursos privados. Los antecedentes que siguen permiten examinar el origen de la Ley N.º 32301, las objeciones formuladas a su contenido y las razones que sustentan una derogación acompañada de restitución normativa.

a. CRONOLOGÍA DEL ORIGEN DE LA REGULACIÓN DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL PERÚ.

El Decreto Legislativo N.º 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional, aprobado en 1991, constituye uno de los principales antecedentes orgánicos de esta regulación. Concibió la cooperación como un complemento de los esfuerzos nacionales de desarrollo y ordenó sus modalidades, mecanismos de gestión y formas de participación pública y privada. También estableció los registros para identificar a las organizaciones receptoras y reunir información sobre sus programas, proyectos y actividades.

El Decreto Supremo N.º 015-92-PCM desarrolló este régimen y reguló los registros de las organizaciones no gubernamentales de desarrollo (ONGD), las entidades extranjeras y las instituciones privadas receptoras de donaciones asistenciales o educacionales. Su lectura debe atender a la relación entre la coordinación de la cooperación internacional, los beneficios concedidos por el Estado y las obligaciones de las entidades participantes. Este antecedente no permite equiparar, sin mayor análisis, toda actividad privada financiada desde el exterior con la gestión de recursos públicos.

La Ley N.º 27692, publicada el 12 de abril del 2002, creó la APCI. Le atribuyó funciones de conducción, programación, organización y supervisión de la cooperación comprendida en su ámbito legal, así como la gestión de registros, el seguimiento de proyectos y la coordinación con fuentes cooperantes. Su diseño también contempló mecanismos de concertación entre el Estado y la sociedad civil. Entre estos se encontraba el Comité Consultivo, integrado por especialistas y representantes de las instituciones públicas y de la sociedad civil. Su función permitía incorporar conocimiento técnico y experiencia territorial en una materia que involucra a entidades estatales, cooperantes, organizaciones ejecutoras y poblaciones beneficiarias. La participación de estos actores contribuía a informar las decisiones de la APCI sobre las condiciones reales en las que se desarrollaban los proyectos.

La Ley N.º 28875 creó, el 2006, el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable para articular la actuación de la APCI con los ministerios, los gobiernos regionales y locales, y las demás entidades públicas involucradas. Este componente de coordinación territorial y sectorial debe distinguirse de las restricciones al ejercicio de la libertad de asociación: organizar la acción pública en materia de cooperación no equivale a someter toda actividad asociativa a autorización administrativa.

En diciembre del 2006, la Ley N.º 28925 amplió las funciones fiscalizadoras de la APCI e incorporó nuevas disposiciones sobre infracciones y sanciones. Su constitucionalidad fue cuestionada en los procesos acumulados de inconstitucionalidad N.º 0009 y 0010-2007-PI/TC, cuya resolución delimitó el alcance de la intervención estatal sobre las organizaciones receptoras de cooperación.

En efecto, en su sentencia del 29 de agosto del 2007, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el extremo que exigía registrar la ejecución del gasto realizado con recursos de la cooperación internacional privada. También expulsó la cancelación administrativa de

la inscripción y la inhabilitación de directivos y representantes vinculada a esa sanción. El fallo mantuvo otras disposiciones del régimen y estableció criterios para su interpretación, por lo que debe ser considerado en su integridad al definir qué normas pueden recuperar vigencia.

El Tribunal Constitucional reconoció la protección a la información privada de las personas jurídicas y distinguió entre la publicidad de los proyectos y el detalle de la ejecución de su gasto. Asimismo, examinó la relación entre el registro, los beneficios estatales y la autonomía de las entidades que gestionan cooperación sin participación del Estado. Respecto de la cancelación, advirtió que una medida administrativa capaz de provocar el cese de la asociación resulta incompatible con la garantía constitucional que reserva su disolución forzosa a la vía judicial.

De este antecedente, se desprende la necesidad de justificar el objeto y la intensidad de cada control. Las obligaciones de información pueden contribuir a la transparencia, pero deben respetar los límites establecidos para la privacidad y la libertad de asociación. La restitución del régimen anterior exige, por tanto, recuperar sus disposiciones junto con las exclusiones y delimitaciones fijadas por la justicia constitucional.

El 15 de abril de 2025 se publicó la Ley N.º 32301, que modificó los artículos 1, 3, 4, 6, 8, 21 y 22 de la Ley N.º 27692; introdujo cambios en el Decreto Legislativo N.º 719 y en las leyes N.º 28875 y 29038; y derogó disposiciones relativas al Comité Consultivo de la APCI. Además, extendió obligaciones a entidades receptoras de cooperación que actúan sin participación estatal, utilicen o no recursos públicos o beneficios tributarios.

La reforma vinculó la inscripción de las entidades y el registro de sus intervenciones con la conformidad previa para ejecutarlas. El incumplimiento quedó sujeto a un régimen de infracciones y sanciones que incluye multas de hasta quinientas UIT y cancelación del registro por reincidencia en faltas muy graves. La conexión entre estas exigencias explica que sus efectos deban evaluarse conjuntamente.

La ley también calificó como uso indebido el financiamiento de acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza contra el Estado peruano, ante instancias nacionales o internacionales. La objeción reside en que esta descripción puede comprender una defensa legítima, aunque los recursos se utilicen conforme a los fines de la cooperación. La restricción

puede perjudicar a quienes necesitan apoyo especializado para reclamar sus derechos, entre ellos personas en situación de pobreza, pueblos indígenas y víctimas de violaciones de derechos humanos.

Los decretos supremos N.º 032-2025-RE y 033-2025-RE desarrollaron, respectivamente, las obligaciones de registro, información, conformidad y fiscalización, y el régimen de infracciones y sanciones. Resoluciones de Dirección Ejecutiva posteriores aprobaron instrumentos sobre multas, formatos y tramitación sancionadora. La existencia de este desarrollo reglamentario hace necesaria una adecuación que comprenda tanto las normas como los procedimientos y sistemas administrativos utilizados para aplicarlas.

b. Proyectos de Ley que Dieron Origen a la Ley N.º 32301

La Ley N.º 32301 tuvo como antecedente un dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores del anterior Congreso de la República unicameral, que acumuló seis proyectos de ley presentados entre octubre del 2023 y abril del 2024.[11] Las iniciativas abordaban materias distintas, a saber, obligaciones de información, organización institucional, descentralización y promoción de la cooperación en determinados sectores. Reconstruir esos contenidos permite diferenciar los objetivos iniciales del alcance que adquirió la reforma aprobada.

El Proyecto de Ley N.º 6162/2023-CR, presentado por el entonces congresista Segundo Montalvo Cubas, propuso hacer obligatoria la inscripción y la presentación de planes operativos y declaraciones anuales de las ONGD, las entidades e instituciones extranjeras de cooperación técnica (ENIEX), y las instituciones privadas sin fines de lucro receptoras de donaciones de carácter asistencial o educacional provenientes del exterior (IPREDA). Su eje principal era reforzar los registros conducidos por la APCI y ampliar la información disponible sobre las organizaciones receptoras.

El Proyecto de Ley N.º 6252/2023-CR, de autoría del entonces congresista Juan Burgos Oliveros, planteó un modelo distinto. Propuso crear en la SUNAT una Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de ONG. También incluyó obligaciones de presentar memorias y balances anuales, publicar información institucional y financiera, atender solicitudes ciudadanas de información y coordinar con la UIF.

[11] Proyectos de ley N.º 6162, 6252, 7140, 7354, 7367 y 7505/2023-CR.

El Proyecto de Ley n.º 7140/2023-CR, presentado por el entonces congresista José Cueto Aservi, abordó las funciones de control de la APCI y el régimen de infracciones y sanciones, además de proponer cambios en el Decreto Legislativo N.º 719 y la Ley N.º 28875. Es un antecedente relevante del componente sancionador de la reforma, aunque se puede identificar una diferencia entre la cancelación temporal planteada en el proyecto y la cancelación definitiva incorporada en el texto sustitutorio del dictamen, con consecuencias distintas para la continuidad de las organizaciones.[12]

El Proyecto de Ley N.º 7354/2023-CR, de la entonces congresista María Acuña Peralta, se concentró en la descentralización de la APCI. Propuso sedes en Lambayeque, Loreto, Pasco y Puno, así como una mayor articulación con los gobiernos regionales y locales. Este objetivo de presencia territorial permite distinguirlo de las medidas restrictivas finalmente incorporadas en la ley.

El Proyecto de Ley N.º 7367/2023-CR, presentado por el entonces congresista Alejandro Aguinaga Recuenco, buscó incrementar la transparencia sobre la ejecución de los recursos recibidos por las ONGD y articular la intervención de la APCI, la SUNAT y la UIF.

Finalmente, el Proyecto de Ley N.º 7505/2023-CR, del entonces congresista Américo Gonza Castillo, tuvo un objetivo sectorial, a saber, fortalecer las funciones de la APCI en el ámbito agropecuario y promover que la cooperación no reembolsable contribuyera al desarrollo de los productores y organizaciones del sector.

La Comisión de Relaciones Exteriores aprobó el dictamen acumulado en su quinta sesión extraordinaria, celebrada el 5 de junio del 2024. La acumulación reunió proyectos sobre transparencia, coordinación institucional, descentralización y desarrollo agropecuario. El proceso legislativo culminó en un régimen que añadió el registro obligatorio, la conformidad previa, la fiscalización ampliada y las sanciones capaces de afectar la continuidad de las entidades receptoras. El contenido final de la ley debe evaluarse por sus propios efectos, más allá de la diversidad de objetivos de sus antecedentes.

---

[12] Ugarte, Gonzalo (2024). Autoritarismo encubierto: la modificación de la Ley APCI como un ataque al derecho de asociación en el Perú. Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 18 de junio. Disponible en: <https://idehpucp.pucp.edu.pe/boletin-eventos/autoritarismo-encubierto-la-modificacion-de-la-ley-apci-como-un-ataque-al-derecho-de-asociacion-en-el-peru/>.

Durante la tramitación parlamentaria, los Procedimientos Especiales de las Naciones Unidas remitieron al Estado peruano la comunicación conjunta OL PER 4/2024. Examinaron los proyectos 6162, 6252, 7140 y 7367/2023-CR, y advirtieron sobre la amplitud de los registros, el tratamiento del financiamiento extranjero y la severidad de las sanciones. Sus observaciones vincularon esas medidas con posibles afectaciones a las libertades de asociación y expresión.[13]

También analizaron el Proyecto de Ley N.º 7818/2023-CR, referido a la disolución de las asociaciones y las sociedades por afectación del orden público. Esta iniciativa formó parte del contexto legislativo sobre el control de organizaciones privadas, pero no integró el dictamen de los seis proyectos que dieron origen directo a la Ley N.º 32301. Su inclusión como antecedente contextual debe conservar esa distinción.

La controversia llegó posteriormente a la Corte Interamericana de Derechos Humanos. En los casos Ramos Durand y otros, y Gamboa García y otros, la Corte adoptó decisiones de protección frente a las posibles represalias o las restricciones contra quienes representaban a las víctimas. La primera sentencia examinó, además, las implicaciones de la Ley N.º 32301 para la defensa financiada mediante la cooperación internacional y el acceso al sistema interamericano de derechos humanos.[14]

Estos antecedentes sustentan una revisión conjunta del régimen. La modificación de una infracción o la reducción de las multas podría atender problemas específicos, pero dejaría vigentes las exigencias de habilitación y otras restricciones relacionadas. La presente proposición legislativa opta por la derogación integral, acompañada de la restitución expresa y la adecuación administrativa, para ofrecer una respuesta que abarque esas conexiones.

---

[13] Organización de las Naciones Unidas, Procedimientos Especiales del Consejo de Derechos Humanos. Comunicación conjunta OL PER 4/2024, 19 de junio del 2024. Disponible en: <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownLoadPublicCommunicationFile?gId=29163>. La comunicación analiza los proyectos sobre APCI y advierte sobre la necesidad de que las obligaciones impuestas a organizaciones sin fines de lucro sean específicas, proporcionales y basadas en riesgos

[14] Corte Interamericana de Derechos Humanos: caso Ramos Durand y otros vs. Perú, resolución conforme al artículo 53 del Reglamento, 2 de mayo del 2025 y sentencia del 25 de noviembre del 2025, Serie C 579; y caso Gamboa García y otros vs. Perú, resolución conforme al artículo 53, 2 de julio de 2025.

c. Proyectos de Ley Orientados a Derogar o Corregir la Ley N.º 32301

Las objeciones a la Ley N.º 32301 dieron lugar a propuestas de corrección legislativa y a pronunciamientos sobre su compatibilidad con los derechos fundamentales. Un punto común fue la necesidad de delimitar las potestades de la APCI para impedir que la fiscalización del financiamiento restrinja la autonomía asociativa o la defensa jurídica frente al Estado.

Entre los antecedentes recogidos en esta Exposición de Motivos se encuentran el Proyecto de Ley N.º 11126/2024-CR y la iniciativa del Colegio de Abogados de Lima, la Proposición Legislativa N.º 131-2026-2031-CD. Ambos cuestionan las restricciones introducidas por la Ley N.º 32301, aunque difieren en la extensión de la derogación y en la técnica utilizada para recuperar el régimen anterior.

El Proyecto de Ley N.º 11126/2024-CR, Ley que deroga y modifica los artículos pertinentes de la Ley N.º 27692, Ley de creación de la APCI, presentado el 13 de mayo del 2025 por el entonces congresista Germán Tacuri Valdivia, del Grupo Parlamentario Bloque Magisterial de Concertación Nacional, constituye un antecedente parlamentario dirigido a corregir aspectos de la Ley N.º 32301. Fue presentado aproximadamente un mes después de la publicación de la esta norma legal cuestionada y concentró su atención en la autonomía de las organizaciones y el financiamiento del acceso a la justicia.

Sus medidas propuestas se concentraron en la conformidad previa y en el tratamiento sancionador de la asesoría, el patrocinio y la defensa jurídica. Buscó proteger, así, las actividades destinadas a solicitar reparaciones, defender derechos colectivos o difusos y representar a personas afectadas frente al Estado. La presente proposición legislativa recoge esa preocupación y la incorpora en una propuesta de derogación de mayor alcance.

Este antecedente resulta pertinente porque sitúa el límite de la fiscalización en el ejercicio de los derechos. Verificar la licitud y el destino de los recursos exige facultades de control, pero no justifica que la autoridad administrativa seleccione las pretensiones jurídicas que pueden recibir financiamiento. La supervisión debe respetar la independencia de la defensa legal y el derecho a reclamar frente a una entidad estatal.

Su alcance fue parcial, pues se dirigió a modificar o suprimir determinadas disposiciones y no a revertir todas las reformas introducidas por la Ley N.º 32301. Por ello, no comprendía una restitución conjunta del régimen institucional de la APCI, de las reglas sancionadoras y de las disposiciones modificadas en el Decreto Legislativo N.º 719 y las leyes N.º 28875 y 29038.

Por su parte, a través de la Proposición Legislativa N.º 131-2026-2031-CD, Proyecto de ley que deroga la Ley N.º 32301, Ley que modifica la Ley N.º 27692, Ley de creación de la APCI, presentada el 4 de setiembre del 2026, el Colegio de Abogados de Lima plantea la derogación integral de la Ley N.º 32301. Su intervención se relaciona con el derecho de iniciativa legislativa que el artículo 107 de la Constitución Política del Perú reconoce a los colegios profesionales en las materias que les son propias. La relación con el ámbito profesional de la abogacía es directa. Las restricciones al patrocinio, a la representación de víctimas y a las fuentes lícitas de financiamiento de la defensa pueden afectar el ejercicio independiente de la profesión y el acceso a la justicia.

La fundamentación atribuida a esta iniciativa cuestiona la compatibilidad de varias disposiciones constitucionales y los tratados internacionales de derechos humanos. Las objeciones se refieren a la amplitud de algunas infracciones, los márgenes de intervención administrativa, las exigencias previas para ejecutar proyectos y las restricciones al destino de los recursos, junto con la severidad de las sanciones.

El problema que identifica es el efecto conjunto de esas medidas sobre las libertades de asociación y expresión, la participación ciudadana y el acceso a la justicia. Sus consecuencias pueden ser especialmente gravosas para las personas que obtienen orientación o representación jurídica a través de proyectos de cooperación internacional.

La prohibición de financiar acciones contra el Estado puede privar de apoyo a las víctimas de violaciones de derechos humanos, las comunidades indígenas, los defensores ambientales y otras personas que afrontan procesos complejos. El patrocinio de una reclamación legítima permite activar los mecanismos institucionales de control y obtener tutela judicial. La posición procesal del Estado no convierte esa actividad en un uso ilícito de recursos.

Estas preocupaciones coinciden con las expresadas por la CIDH en mayo del 2025. La CIDH cuestionó la autorización previa, la ambigüedad de infracciones, la severidad de las sanciones y las restricciones al financiamiento de la defensa jurídica. Exhortó al Perú a derogar las disposiciones contrarias a los estándares interamericanos sobre asociación, expresión y acceso a la justicia.[15]

El antecedente del Colegio de Abogados de Lima articula su propuesta alrededor de la derogación integral de la Ley N.º 32301 y la restitución de las disposiciones de la Ley N.º 27692. Esta técnica busca recuperar el régimen anterior, aunque requiere examinar con precisión las normas alcanzadas y los efectos jurídicos de su restablecimiento. Su aporte a la presente proposición legislativa consiste en abordar el conjunto de la reforma. Las restricciones cuestionadas operan de manera relacionada, por lo que la supresión de una sola disposición puede resultar insuficiente para corregir sus efectos sobre las organizaciones y sus beneficiarios.

La restitución exige especial cuidado. El artículo I del Título Preliminar del Código Civil establece que la derogación de una ley no hace recobrar vigencia a las normas que esta hubiera derogado. La cláusula restitutoria debe identificar su alcance y considerar que la Ley N.º 32301 intervino también en cuerpos normativos distintos de la Ley N.º 27692. La Exposición de Motivos puede explicar ese propósito, pero no sustituye la determinación que corresponde al articulado.

Además, el restablecimiento del régimen debe respetar la sentencia de los expedientes acumulados sobre inconstitucionalidad 0009 y 0010-2007-PI/TC. Las disposiciones declaradas inconstitucionales no pueden recuperar vigencia y los textos restituidos deben interpretarse conforme a las delimitaciones establecidas por el Tribunal Constitucional. Esta exigencia deriva de la supremacía constitucional y de los efectos de las sentencias dictadas en procesos de inconstitucionalidad.[16]

---

[15] Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2025). Perú: CIDH manifiesta su grave preocupación por los artículos de la ley que modifica la agencia de cooperación internacional. 12 de mayo. El llamado a derogar se refiere a los artículos contrarios a los estándares interamericanos. Disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2025/098.asp>.

[16] La sentencia del Tribunal Constitucional examinó las competencias de la APCI y su relación con la libertad de asociación, la igualdad, la privacidad y los principios del derecho administrativo sancionador.

Los antecedentes expuestos muestran distintas respuestas a las restricciones introducidas por la Ley N.º 32301. El primero propuso corregir la conformidad previa y proteger la financiación de la defensa jurídica, mientras que la iniciativa del Colegio de Abogados de Lima recoge una opción de derogación integral. Ambas aproximaciones aportan elementos para evaluar el alcance de la intervención legislativa.

La presente proposición legislativa adopta la derogación integral y expresa el propósito de recuperar el marco vigente antes de la Ley N.º 32301. Ese objetivo comprende las modificaciones efectuadas en la Ley N.º 27692, el Decreto Legislativo N.º 719 y las leyes N.º 28875 y 29038. La eficacia de la restitución depende de que su alcance pueda identificarse en la disposición normativa correspondiente. Las disposiciones complementarias fijan plazos para la adecuación normativa y la reconstitución del Comité Consultivo. El tratamiento de los procedimientos pendientes y la eventual aplicación de la norma sancionadora más favorable deberán resolverse conforme a la legislación administrativa general.

La relación con los antecedentes se concreta en la finalidad de retirar restricciones al ejercicio de derechos y mantener las competencias legítimas de supervisión. La adecuación deberá permitir que la APCI continúe funcionando bajo el régimen restituido, con reglas compatibles con la autonomía asociativa y el acceso a la justicia.

d. Antecedentes de Derecho Comparado en Cooperación Internacional

El derecho comparado ofrece criterios para evaluar la finalidad y la intensidad de los controles sobre las organizaciones. Los regímenes examinados responden a contextos distintos y no constituyen modelos trasladables de manera automática al Perú. Su utilidad consiste, sin embargo, en distinguir las obligaciones de transparencia, las condiciones para recibir recursos públicos y las medidas dirigidas a relaciones específicas de representación de los intereses extranjeros.

En España, la Ley Orgánica 1/2002, reguladora del derecho de asociación, reconoce la constitución de asociaciones sin autorización previa. La personalidad jurídica se adquiere con el acta fundacional y la inscripción cumple una función de publicidad y garantía frente a terceros. La ley prohíbe las medidas preventivas o suspensivas de la administración que interfieran en la vida interna de las asociaciones, a la vez que permite establecer requisitos para acceder a ayudas y subvenciones públicas.

Esta regulación distingue la autonomía asociativa de las condiciones exigibles para recibir beneficios estatales. También reserva a una resolución judicial motivada la suspensión o disolución forzosa, sin perjuicio de las causas de disolución previstas legalmente o en los estatutos. La comparación resulta útil para examinar sanciones administrativas que, aun sin disolver formalmente una entidad, puedan impedir el desarrollo de sus actividades.

La Ley 20.500 de Chile, sobre asociaciones y participación ciudadana en la gestión pública, reconoce la libertad de constituir agrupaciones, incluso sin personalidad jurídica. Establece un Registro Nacional de Personas Jurídicas sin Fines de Lucro y un Catastro de Organizaciones de Interés Público. Las exigencias de rendición de cuentas vinculadas con fondos públicos permiten distinguir el ejercicio de la libertad asociativa del acceso a mecanismos estatales de fomento.

El sistema chileno también incorpora representantes de las organizaciones en los órganos del Fondo de Fortalecimiento de las Organizaciones de Interés Público. Esta experiencia muestra que la supervisión puede coexistir con la participación de las entidades involucradas. En el caso peruano, recuperar el Comité Consultivo permitiría incorporar información técnica y territorial en las recomendaciones sobre la gestión de la cooperación, sin alterar las competencias de fiscalización.

La Ley de Registro de Agentes Extranjeros de los Estados Unidos, conocida como FARA, tiene un ámbito diferente. Según el Departamento de Justicia, su aplicación exige examinar la relación con un principal extranjero y la realización de alguna de las actividades comprendidas en la ley, como representación de intereses, comunicación política o gestión de recursos en su interés. La recepción de una donación extranjera, considerada aisladamente, no sustituye ese análisis.

FARA contempla excepciones sujetas a condiciones, entre ellas ciertas actividades de recaudación humanitaria, religiosas, académicas, científicas, artísticas y de representación legal. Su finalidad de transparencia se refiere a determinadas relaciones de agencia e influencia extranjera. Por ello, su invocación no justifica extender automáticamente el mismo tratamiento a todas las organizaciones que reciben cooperación internacional.

La sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea del 18 de junio del 2020, en el asunto C-78/18, Comisión Europea contra Hungría, examinó las obligaciones especiales de registro, declaración y publicidad impuestas a las organizaciones financiadas desde el extranjero. Admitió que la transparencia podía responder a un interés general, pero consideró discriminatorias e injustificadas las restricciones establecidas. Cuestionó, entre otros aspectos, la sospecha general sobre el financiamiento extranjero que sustentaba esas medidas.

El fallo identificó afectaciones a la libre circulación de capitales, la libertad de asociación, la vida privada y la protección de datos personales. Aunque no vincula al Perú, aporta un criterio de evaluación, a saber, la legitimidad del fin no exime de justificar la necesidad y la proporcionalidad del instrumento. En la regulación de la cooperación internacional, esa exigencia obliga a examinar los riesgos concretos y la disponibilidad de controles menos restrictivos.

e. Criterios Destacados en los Proyectos de Ley que Sustentan la Regulación Propuesta

Los antecedentes permiten identificar cinco criterios para evaluar la propuesta. Primero, la transparencia es una finalidad legítima, especialmente respecto de los recursos públicos, los beneficios tributarios y los compromisos asumidos por el Estado. Segundo, la intensidad de la supervisión debe guardar relación con la naturaleza de esos recursos, la actividad desarrollada y el riesgo que se busca prevenir. Tercero, los registros deben responder a finalidades de información y fiscalización compatibles con la libertad de asociación. Cuarto, las sanciones han de ser previsibles, proporcionales y respetuosas del debido procedimiento y de la reserva judicial aplicable a la disolución forzosa. Quinto, el origen extranjero del financiamiento no constituye, por sí mismo, prueba de ilicitud o de subordinación a intereses externos.

La presente proposición legislativa recoge estos criterios al retirar la conformidad previa general, la restricción al financiamiento de acciones jurídicas contra el Estado y el régimen sancionador introducido por la Ley N.º 32301. Y preserva las competencias de las autoridades de supervisión y control; las organizaciones seguirán sujetas a las obligaciones tributarias, aduaneras, contables, financieras y penales que les resulten aplicables.

La restitución debe ser expresa y suficientemente determinada, conforme al artículo I del Título Preliminar del Código Civil. También debe excluir los textos y sentidos normativos declarados inconstitucionales o delimitados con efectos generales por el Tribunal Constitucional. Ambas exigencias permiten orientar la recuperación del régimen anterior sin desconocer los límites constitucionales fijados en 2007.

La intervención legislativa se justifica en la necesidad de corregir restricciones generales que pueden afectar las actividades lícitas de la sociedad civil y el acceso de sus beneficiarios a la justicia. El Estado conservará los instrumentos de control que correspondan a cada supuesto, mientras que las organizaciones podrán recibir cooperación para desarrollar sus fines y cuestionar legítimamente actuaciones públicas.

5. SECTORES COMPRENDIDOS EN LA PROPUESTA

Intervienen el Ministerio de Relaciones Exteriores y la APCI, entidad adscrita responsable de la cooperación técnica internacional no reembolsable. La adecuación reglamentaria prevista en la presente proposición legislativa recae principalmente en estas instituciones.

La APCI, además, deberá revisar sus directivas, metodologías, formatos y sistemas para ajustarlos al régimen restituido. El tratamiento de los procedimientos sancionadores pendientes exigirá evaluar, en cada caso, las reglas de aplicación temporal y retroactividad favorable de la legislación del procedimiento administrativo general. Su Consejo Directivo tendrá, por su parte, la responsabilidad expresa de adoptar las medidas necesarias para reconstituir el Comité Consultivo dentro del plazo establecido.

También están comprendidas las ONGD, las ENIEX y las IPREDA. La derogación retirará las exigencias incorporadas por la Ley N.º 32301 que condicionan la ejecución de sus intervenciones. Para estas entidades, el beneficio esperado es una mayor previsibilidad en la programación de sus actividades y el uso de sus recursos lícitos. Permanecerán las obligaciones de registro, información y fiscalización que correspondan bajo el marco restituido, así como las exigencias tributarias, aduaneras y de prevención del lavado de activos aplicables a sus operaciones.

Las agencias cooperantes, los organismos internacionales, las fundaciones y los donantes también se encuentran involucrados. Estas entidades financian proyectos de desarrollo,

asistencia humanitaria, investigación y protección de derechos. La claridad del régimen facilitará su programación y podrá reducir la incertidumbre asociada a las condiciones administrativas que afecten el inicio o la continuidad de sus intervenciones.

Las personas y las comunidades beneficiarias constituyen otro grupo directamente concernido. La cooperación internacional puede sostener servicios dirigidos a las niñas, niños y adolescentes, las mujeres víctimas de violencia, los pueblos indígenas, las personas con discapacidad, los defensores de derechos humanos y las comunidades afectadas por los daños ambientales. Eliminar las barreras injustificadas podrá contribuir a la continuidad de esos proyectos, aunque sus efectos dependerán de las características de cada intervención.

Merecen particular atención las víctimas que reciben patrocinio legal financiado mediante la cooperación internacional. La derogación de la restricción al apoyo de las acciones contra el Estado protege la posibilidad de contar con una defensa independiente. Esta medida atiende una barrera económica que puede impedir la formulación o el sostenimiento de reclamaciones ante las autoridades nacionales e internacionales.

El Ministerio de Economía y Finanzas y la SUNAT intervienen en los aspectos presupuestarios, tributarios y aduaneros que correspondan. La Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones (SBS), a través de la UIF, conserva sus competencias en materias de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, conforme al marco legal aplicable. La derogación exigirá distinguir esas atribuciones de los mecanismos específicos introducidos por la Ley N.º 32301.

La Contraloría General de la República mantiene sus competencias respecto de los fondos y los bienes públicos, y de los demás supuestos comprendidos en el Sistema Nacional de Control. La derogación no impedirá determinar las responsabilidades por el uso indebido de los recursos estatales, dentro de los límites previstos en la legislación de control gubernamental.

El Ministerio Público y el Poder Judicial, según corresponda, conservan sus funciones de investigación, persecución y juzgamiento de las conductas ilícitas. También podrán conocer las controversias que se produzcan durante la transición. Una regulación más clara y compatible con los derechos fundamentales puede reducir nuevas disputas, aunque ese resultado no debe asumirse como un efecto automático de la derogación.

Las organizaciones dedicadas a la vigilancia ciudadana, la investigación, la incidencia pública y la defensa de derechos participan en el control democrático de las decisiones estatales. El proyecto busca preservar su acceso a recursos lícitos y evitar que el financiamiento de esas actividades quede condicionado por el hecho de cuestionar a una autoridad.

La reconstitución del Comité Consultivo comprende a los especialistas y los representantes llamados a integrarlo. Su intervención permitirá recuperar un espacio de consulta sobre la cooperación internacional y aportar información sobre las dificultades de implementación que enfrentan las entidades y poblaciones de distintas regiones.

La implementación involucra, por tanto, a las autoridades encargadas de la cooperación y de su control, a las entidades receptoras y cooperantes y a las personas destinatarias de los proyectos. Las tareas previstas se concentran en la adecuación normativa y administrativa, y en la reconstitución de un órgano consultivo. Su financiamiento se sujetará a los presupuestos institucionales.

6. NORMAS QUE PODRÍAN SER MODIFICADAS

La presente proposición legislativa plantea la derogación integral de la Ley N.º 32301 y, de manera expresa, que recobren su vigencia las disposiciones normativas que regían inmediatamente antes de su entrada en vigor.

Esta precisión resulta necesaria porque la Ley N.º 32301 no solo modificó diversos artículos de la Ley N.º 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, sino también de la Ley N.º 28875, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable; de la Ley N.º 29038, Ley que incorpora la Unidad de Inteligencia Financiera del Perú (UIF-Perú) a la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones; y del Decreto Legislativo N.º 719, Ley de Cooperación Técnica Internacional; y derogó expresamente disposiciones vinculadas con el Comité Consultivo de la APCI.

La restitución de las disposiciones normativas vigentes antes de la Ley N.º 32301 implicará que el Poder Ejecutivo adecue, cuando menos, cuatro normas reglamentarias, a saber, el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 719 de Cooperación Técnica Internacional, aprobado

mediante Decreto Supremo N.º 015-92-PCM; el Reglamento de la Ley N.º 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 032-2025-RE; el Reglamento de Infracciones y Sanciones – RIS de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, aprobado mediante el Decreto Supremo N.º 033-2025-RE; y el Reglamento del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, aprobado mediante Decreto Supremo N.º 027-2019-RE.

7. IMPACTO DE LA FUTURA NORMA LEGAL

a. BENEFICIOS

La propuesta busca reducir las cargas administrativas que afectan la ejecución de los proyectos de cooperación y ofrecer reglas más previsibles a las organizaciones y fuentes cooperantes. Ello puede favorecer la continuidad de las intervenciones sociales, humanitarias y ambientales, así como disminuir los recursos que las organizaciones destinan al cumplimiento de las exigencias que se derogan. El ahorro dependerá de las obligaciones efectivamente retiradas y de las características de cada proyecto.

El beneficio alcanza, sobre todo, a las personas y las comunidades destinatarias. Una ejecución más sencilla puede ayudar a sostener la atención en territorios donde el acceso a los servicios públicos ya es limitado. Esto adquiere especial relevancia ante los posibles efectos del Fenómeno El Niño: la cooperación internacional puede cumplir un papel fundamental en la preparación, la respuesta y la recuperación de la población vulnerable, mediante la asistencia humanitaria, el apoyo sanitario y los proyectos de protección de medios de vida. Facilitar su ejecución contribuiría a que los recursos comprometidos lleguen oportunamente, sin presumir que la reforma, por sí sola, aumentará el financiamiento disponible.

En el ámbito jurídico, retirar la infracción que sanciona el uso de los recursos de la cooperación internacional para apoyar acciones contra el Estado reduce el riesgo de que una organización deje de representar a las víctimas por temor a una sanción. La restitución clara del régimen aplicable y la reconstitución del Comité Consultivo podrán, además, fortalecer la seguridad jurídica y la participación de las organizaciones en las decisiones sobre cooperación.

7.2 COSTOS

La APCI tendrá que revisar expedientes, adaptar formatos y plataformas, así como orientar a su personal y organizar el funcionamiento del Comité Consultivo. Estas tareas requieren tiempo y capacidad administrativa, que pueden ser asumidas con sus recursos institucionales, sin demandar transferencia adicional del Tesoro Público. La eventual disminución de trámites podría liberar recursos operativos más adelante, pero no debe darse por descontado que compensará los costos iniciales.

La modificación del régimen sancionador también exigirá examinar los procedimientos y las sanciones. Cuando corresponda aplicar una disposición normativa más favorable, la evaluación deberá seguir el principio de retroactividad benigna consagrado en el numeral 5) del artículo 248 del Texto Único Ordenado (TUO) de la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General. Sus efectos sobre las multas o los procedimientos concretos dependerán de la situación de cada expediente; no cabe tratarlos como una pérdida cierta de recaudación, pues como se ha podido revisar de las actividades de fiscalización estos no superarían los eventuales beneficios del aumento de actividades de cooperación.

Otro posible efecto es que la APCI reciba menos información centralizada sobre las actividades financiadas íntegramente con recursos privados. La adecuación normativa deberá identificar qué información seguirá siendo exigible y qué controles conservará la entidad, respetando la protección de los datos personales. La derogación de las obligaciones específicas tampoco eliminará, por sí misma, las competencias que correspondan a la SUNAT, la UIF, la Contraloría General de la República, el Ministerio Público o el Poder Judicial.

Finalmente, conviene precisar el alcance del beneficio asociado a la conformidad previa. El reglamento vigente establece, para los supuestos allí regulados, un mecanismo de aprobación automática y emisión inmediata de la constancia. Por ello, la sola existencia del trámite no acredita demoras efectivas. La carga que puede reducirse reside en la obligación de presentar y mantener la información requerida, así como en las dificultades de cumplimiento que se verifiquen en cada caso.

8. CONCORDANCIA CON LAS POLÍTICAS DEL ACUERDO NACIONAL

Las Políticas de Estado expresan consensos de largo plazo que orientan la acción pública. La proposición legislativa se relaciona con aquellas priorizadas en el Acuerdo Nacional sobre democracia, derechos humanos, diálogo y actuación transparente de la administración. Esa concordancia se expresa en medidas concretas: retirar restricciones a la defensa jurídica, preservar controles legítimos y recuperar el Comité Consultivo de la APCI.

La Política 1, sobre el fortalecimiento del régimen democrático y del Estado de derecho, comprende el respeto de la Constitución, las libertades fundamentales y las organizaciones de la sociedad civil. La propuesta se vincula con estos compromisos al cuestionar los requisitos y las sanciones que pueden restringir la ejecución de actividades asociativas lícitas.

La investigación de los problemas públicos, la vigilancia de las autoridades, el acompañamiento a las comunidades y la representación de las víctimas forman parte de la participación ciudadana. El ejercicio de estas actividades puede incluir críticas o acciones contra las entidades estatales. Esa circunstancia no justifica, por sí misma, restringir sus fuentes lícitas de financiamiento.

La derogación busca proteger ese ámbito de actuación al retirar la conformidad previa general y la prohibición de financiar determinadas reclamaciones. A la vez, mantiene las competencias para investigar y sancionar las conductas ilícitas. La relación con la Política 1 reside, pues, en someter tanto la actividad de las organizaciones como la intervención estatal a reglas compatibles con los derechos fundamentales.

La Política 4, sobre la institucionalización del diálogo y la concertación, promueve canales permanentes de participación en las decisiones públicas. La reconstitución del Comité Consultivo de la APCI recupera un espacio que fue suprimido por la Ley N.º 32301 y que permite recoger aportes de especialistas y de la sociedad civil.

La consulta institucional facilita el conocimiento de las condiciones en que se ejecutan los proyectos y de las dificultades que producen las reglas administrativas. Su utilidad depende de una participación efectiva y de la consideración de sus recomendaciones, sin desplazar las responsabilidades de los órganos de dirección y de fiscalización.

La cuarta disposición complementaria final encarga al Consejo Directivo de la APCI adoptar las medidas para reconstituir el Comité Consultivo dentro de los sesenta días calendario siguientes a la entrada en vigor de la ley. Exige la participación de representantes de la sociedad civil y de las regiones del país. Esta previsión concreta la vinculación con el diálogo y la descentralización de los aportes a la política de cooperación.

La Política 6, denominada Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración, vincula la acción exterior con las prioridades nacionales y el respeto del derecho internacional. Su relación con la proposición legislativa se encuentra en la protección de la cooperación como instrumento de desarrollo y en la observancia de los compromisos de derechos humanos del Perú.

La cooperación aporta recursos, conocimientos y asistencia para las intervenciones en salud, educación, atención de emergencias, protección ambiental y fortalecimiento institucional. Las restricciones a su ejecución deben evaluarse considerando la situación de quienes reciben estos servicios y las obligaciones de rendición de cuentas que correspondan.

Al retirar el impedimento de financiar acciones jurídicas contra el Estado, la iniciativa procura resguardar la representación de las víctimas ante las instancias nacionales e internacionales. Esta finalidad se relaciona con las obligaciones de protección y garantía asumidas por el Perú mediante la Convención Americana sobre Derechos Humanos y con su participación en los sistemas internacionales de tutela.

La Política 24, relativa a la afirmación de un Estado eficiente y transparente, exige evaluar la utilidad de los procedimientos y el empleo de los recursos administrativos. Una fiscalización eficaz requiere de objetivos definidos, obligaciones comprensibles y controles proporcionados al riesgo que se pretende atender.

La extensión de deberes a las organizaciones financiadas íntegramente con recursos privados y la incorporación de la conformidad previa aumentan las tareas de cumplimiento y de supervisión. La reforma debe examinar qué información resultará necesaria, qué entidad será competente y qué exigencias pueden retirarse sin debilitar el control del uso ilícito de fondos.

La proposición legislativa mantiene las competencias legítimas y ordena adecuar los instrumentos de la APCI. Durante esa adecuación podrán aprovecharse los registros y los sistemas en cuanto su uso sea compatible con el régimen restituido. El tratamiento de los actos ya emitidos se sujetará a la legislación administrativa aplicable. Esta delimitación busca evitar cargas innecesarias y orientar la capacidad institucional hacia sus funciones de control.

La Política 26 promueve la ética, la transparencia y la erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando. La relación con la proposición se sustenta en la continuidad de las potestades estatales para prevenir y perseguir esas conductas.

Las organizaciones seguirán sujetas a las obligaciones que les correspondan en materia tributaria, aduanera, penal y de prevención del lavado de activos. Las autoridades podrán investigar indicios de fraude, desvío de fondos o financiamiento ilícito dentro de sus competencias. El origen internacional de los recursos no las exime del cumplimiento de la ley.

La transparencia requiere que las obligaciones tengan un objeto definido y guarden proporción con los riesgos. Se pretende retirar las restricciones generales al financiamiento y a la ejecución de las actividades, pero conserva la posibilidad de controlar conductas ilícitas. Esta distinción permite evaluar la eficacia de la supervisión sin asociarla necesariamente con una habilitación administrativa previa.

La Política 28, sobre la plena vigencia de la Constitución y de los derechos humanos, acceso a la justicia e independencia judicial, se vincula directamente con la eliminación de la restricción al patrocinio de acciones contra el Estado. El ejercicio de una reclamación necesita condiciones materiales para obtener orientación y sostener una defensa.

Las personas en situación de pobreza, las víctimas de las violaciones de derechos humanos y las comunidades que afrontan procesos complejos pueden requerir apoyo especializado. La cooperación contribuye a financiar esa asistencia. Sancionarla por dirigirse contra una entidad estatal puede agravar las barreras que enfrentan quienes buscan tutela.

La derogación de esa restricción protegerá el uso de los recursos lícitos para la defensa, la petición y la representación. A ello se añade la exclusión de los textos y sentidos normativos alcanzados por la sentencia constitucional del 2007. La aplicación temporal de las

disposiciones sancionadoras deberá observar, cuando corresponda, la retroactividad favorable prevista en la legislación general.

La concordancia con estas políticas descansa en la protección de la participación ciudadana y del acceso a la justicia, junto con una supervisión estatal delimitada por la Constitución Política del Perú. La rendición de cuentas y la prevención de ilícitos conservan su lugar en el régimen propuesto y deben ejercerse con respeto del debido procedimiento.

La derogación integral, la restitución expresa y la adecuación de los instrumentos administrativos buscan hacer efectiva esa orientación. Su implementación deberá permitir que la APCI continúe supervisando la cooperación dentro de sus competencias y que las organizaciones puedan desarrollar actividades lícitas, participar en el debate público y apoyar a quienes reclaman sus derechos.