CÁMARA DE DIPUTADOS
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
RECIBIDO
PROPOSICIÓN LEGISLATIVA
00878-2026-2031-CD
RU 69974-CD
18 NOVIEMBRE 2026 05:57 p. m.
FIRMADO DIGITALMENTE: ELOPEZ

INDIRA ISABEL HUILCA FLORES

PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 27692 DE CREACIÓN DE LA AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (APCI)

Las y los diputados de la República, del Grupo Parlamentario Ahora Nación, **a iniciativa de la diputada Indira Huilca Flores**, en ejercicio del derecho a iniciativa en la formulación de leyes que le confiere el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, los artículos 2 y 3 del Reglamento del Congreso de la República y los artículos 106 y 107 del Reglamento de la Cámara de Diputados, ponen a consideración de la Cámara la siguiente proposición legislativa:

PROPOSICIÓN DE LEY DE MODIFICACIÓN DE LA LEY 27692 DE CREACIÓN DE LA AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (APCI)

FÓRMULA LEGAL

Artículo 1. Objeto de la ley

La propuesta legislativa tiene por objeto la modificatoria y derogación parcial de diversos artículos de la Ley N° 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), con la finalidad de mejorar los procedimientos de supervisión y fiscalización de la cooperación técnica internacional, así como garantizar el respeto de derechos constitucionales de la población beneficiaria de la misma.

Artículo 2. Modificación de la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional

Modifíquese el inciso b) del artículo 22 de la de la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, que quedará redactado de la siguiente forma:

> "Artículo 22. Sanciones […]
> b) Multa de hasta **cincuenta (50)** Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de acuerdo con la escala y metodologías de multas y sanciones aprobadas por la APCI."

Artículo 3. Derogación parcial de la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional

Deróguense los incisos m) cuarto párrafo y u) del artículo 4; los incisos b), numeral 4, inciso c), numeral 2, segundo párrafo, inciso c), numeral 4, inciso c), numeral 7 e inciso c) numeral 9 del artículo 21; y el inciso d) del artículo 22 de la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA MODIFICATORIA

ÚNICA. Modificación de la Ley 28875, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable

Modifíquese el artículo 5 de la Ley 28875, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, que quedará redactado de la siguiente forma:

"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".

Lima, 18 de noviembre de 2026

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Esta proposición ha sido elaborada a partir de la propuesta preparada por las organizaciones agrupadas en la Asociación Nacional de Centros[1].

A) Planteamiento del problema público.

El fin de la II Guerra Mundial colocó al mundo ante una nueva era para la humanidad en su conjunto, teniendo a la defensa de los derechos humanos y la vigencia del Estado de derecho como pilares fundamentales. El paradigma de una nueva sociedad se comenzó a construir en el escenario de una comunidad internacional que compartía los principios fundamentales del naciente derecho internacional que la Declaración Universal de los Derechos Humanos postuló en diciembre de 1948. Esa nueva comunidad encontró en el principio de cooperación internacional un instrumento de impulso, aliento y desarrollo para que inmensas mayorías accedan a la educación, la vivienda, la salud, la justicia, así como también a mejores instituciones democráticas.

Varias décadas después podemos sostener que desde ese entonces la cooperación internacional ha sido un instrumento fundamental para el impulso al desarrollo de las naciones. No cabe duda de que las limitaciones presupuestales de muchos estados y la falta de equidad en las políticas de desarrollo han sido suplidas por la cooperación internacional, como materialización del principio de solidaridad. Nuestro país no ha sido ninguna excepción a este intenso proceso internacional.

La cooperación internacional ha sido determinante para la existencia de un conjunto de organizaciones de la sociedad civil -denominadas organizaciones no gubernamentales de desarrollo u ONGD- las cuales se han organizado sobre objetivos concretos para enfrentar problemas específicos de la sociedad. El Perú es un ejemplo del amplio desarrollo que estas organizaciones han tenido en las últimas 5 décadas. La aspiración de una sociedad más justa, la defensa de los derechos humanos y más específicamente de las mujeres, así como también los derechos de los pueblos indígenas y el acceso a la educación y la vivienda han sido los complejos ámbitos de trabajo de estas organizaciones en todo nuestro territorio.

Las ONGD han cumplido un trabajo destacable en la materialización de mejores condiciones para el ejercicio de derechos fundamentales cuando la acción del Estado era insuficiente o, en muchos casos, era la que había generado el incumplimiento o afectación directa de esos derechos. Los casos de graves violaciones a los derechos humanos son un lamentable ejemplo de esta situación.

En todos esos ámbitos el apoyo de la cooperación internacional -tanto pública como privada- ha sido fundamental. Muchos gobiernos del mundo han estado sumamente comprometidos, de manera solidaria, con políticas estatales para la mejora de diversos servicios fundamentales. Por lo demás, en términos del volumen de la cooperación, la que recibe el Estado mucho mayor que la que reciben las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil.

[1] La información de su actividad está disponible en https://www.facebook.com/ANCPERU/ y ANC Asociación Nacional de Centros de Investigación Promoción Social y Desarrollo – Asociación Nacional de Centros de Investigación Promoción Social y Desarrollo

Como dice el Tribunal Constitucional (TC) estas organizaciones coadyuvan en la implementación de dichos fines del sistema y también en la existencia plena del Estado social y democrático de derecho y, por lo tanto, es esencial para el proceso de fortalecimiento de la democracia peruana. Agrega el TC que la participación de estas organizaciones no se da en términos de política partidaria, sino que elude a una dimensión política extraestatal el carácter cívico y social vinculada íntimamente con las consideraciones sobre pluralismo y la promoción del diálogo[2].

A.1 El rol de las organizaciones no gubernamentales en el sistema democrático

Las organizaciones no gubernamentales son una expresión de la sociedad civil peruana, que trabajan y desarrollan sus objetivos al amparo del artículo 2°, inciso 13 de la Constitución Política, en el que se establece el derecho *"a asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley..."*

El trabajo de las organizaciones de la sociedad civil y específicamente de las llamadas ONGD se desarrolla en los ámbitos de los asuntos de interés público, lo cual es una expresión de la relación entre el sector privado y el marco constitucional. El trabajo que estas organizaciones desarrollan en asuntos de acceso a la justicia y derechos fundamentales, en los temas de acceso a la salud y educación, como también en los derechos de las mujeres y de la niñez son la manifestación de ello, sin dejar de lado aquellas organizaciones que desarrollan un intenso trabajo en los asuntos de desarrollo, especialmente el referido al desarrollo y sostenibilidad agraria.

No cabe duda de que, el trabajo de las ONGD, el cual se viene desplegando desde hace varias décadas, ha brindado un aporte sustancial a la defensa de los derechos fundamentales de inmensas mayorías nacionales, pero también ha significado un aporte sustantivo para la vigencia del sistema democrático en nuestro país.

En los momentos más críticos de nuestra democracia las ONGD han cumplido un papel muy relevante en la defensa de esta y en el impulso de diversos mecanismos de promoción y desarrollo para su consolidación. En ese sentido, el trabajo y los objetivos de estas organizaciones de la sociedad civil han estado directamente relacionados a la vigencia del Estado de derecho.

A.2 El rol de la Agencia Peruana de cooperación Internacional (APCI)

La particular relevancia del proceso de la cooperación técnica internacional determinó que en noviembre de 1991 se promulgue el Decreto Legislativo Nº 719, Ley de La Cooperación Técnica Internacional. En dicho decreto se señaló que su objetivo era establecer las normas generales a las que se sujeta la cooperación técnica internacional que se gestiona a través de los organismos del Estado y que proviene de fuentes del exterior de carácter público y/o privado (artículo 1).

La norma definió la cooperación técnica como *"[...] es el medio por el cual el Perú recibe, transfiere y/o intercambia recursos humanos, bienes, servicios, capitales y tecnología de fuentes cooperantes externas cuyo objetivo es complementar y contribuir a los esfuerzos nacionales en materia de desarrollo[...]"* (artículo 2).

---

[2] Tribunal Constitucional del Perú. Sentencia en el Expediente Nº 0009–2007-PI/TC, del 29 de agosto de 2007, fundamento jurídico 7.

Una década después, en abril de 2002, se promulgó la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), como el *"[...] ente rector de la cooperación técnica internacional y tiene la responsabilidad de conducir, programar, organizar, priorizar y supervisar la 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 [...]"* (artículo 3, modificado por la Ley 28925).

Esta ley estableció que era función de la APCI "*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[...]*". De esta manera se otorga a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional la función de fiscalización de las ONGD, labor que ha cumplido hasta la fecha.

El artículo 4 de dicha ley estableció como atribuciones de la APCI las siguientes:

> 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; y la correcta utilización de los recursos de cooperación técnica internacional.

También contempló como otra de sus atribuciones:

> 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.

De igual modo:

> r) Aplicar, previo proceso, las sanciones por la comisión de infracciones administrativas en el ámbito de las competencias establecidas en la Ley 27692 y la normativa aplicable a la cooperación internacional no reembolsable.

La Ley 28925, que modificó la Ley 27692, estableció que *"para el efectivo cumplimiento del objeto de la APCI, cada uno de los programas, proyectos o actividades que se ejecuten con recursos de cooperación internacional, deben inscribirse en el Registro de Proyectos. La información sobre tales programas, proyectos o actividades será alcanzada por la fuente*

cooperante, independientemente de su naturaleza jurídica o nacionalidad, sin perjuicio de la misma obligación para las entidades ejecutoras, incluyendo a las del sector público y con la prescindencia de la modalidad específica a través de la cual se canalicen o aprueben" (artículo 5).

En diciembre de 2006 se promulgó la Ley 28925, que incorporó diversas modificaciones a la Ley 27692, entre las que se consideró que *"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, así como la ejecución del gasto que realizan con recursos de la cooperación internacional privada"* (modificación del artículo 3 de la Ley 27692).

Además, incorporó un paquete de infracciones y sanciones, en las que podían incurrir las organizaciones no gubernamentales en el proceso de ejecución de la cooperación técnica internacional. Las infracciones que estableció estas normas fueron las siguientes (artículo 21):

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.

Bajo el nuevo marco normativo, la comisión de estas infracciones dejaba abierta la posibilidad de aplicar las siguientes sanciones:

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.
d) Cancelación de la inscripción en los Registros referidos en el literal m) del artículo 4 de la presente Ley.

A.3 La sentencia del Tribunal Constitucional de 2007

El año 2007 un grupo de más de cinco mil ciudadanos acudieron al Tribunal Constitucional en un proceso de inconstitucionalidad contra diversas disposiciones de la Ley Nº 28925 que

había modificado algunos artículos de la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

En dicha sentencia el TC emitió consideraciones sobre las relaciones entre el modelo de Estado democrático y social de derecho con la sociedad civil, así como también sobre la función del sistema de cooperación internacional peruano.

Sobre el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil, el TC señaló que:

> [...] estas entidades -ya sea bajo la forma de asociaciones o fundaciones- coadyuvan en la implementación de dichos fines del sistema, y también en la existencia plena del Estado social y democrático de Derecho. Siendo que su incansable labor devino esencial en el restablecimiento de la democracia y; hoy en día, en un contexto de normalidad constitucional, su actuación no es de menor relevancia; por el contrario, es esencial para el proceso de fortalecimiento de la democracia peruana. Participación que no se da en términos de política partidaria, sino que alude a una dimensión política extraestatal de carácter cívico y social, vinculada íntimamente con las consideraciones sobre el pluralismo y la promoción del diálogo, evitando la atomización y la destrucción misma de la estructura del sistema institucional[3].

Respecto al derecho a la asociación la sentencia ha considerado que está compuesto por:

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

Agrega el TC que la delimitación de los fines de una asociación, *prima facie*, no está sujeta a la discrecionalidad del Estado, sino a la consideración de sus miembros, siempre y cuando su objeto no afecte los principios y valores constitucionales (FJ. 92), porque considera que *"[...]la actuación de la APCI deberá ser adecuadamente delimitada a fin que no quede lesionado el contenido de este derecho ni que se configuren trabas o limitaciones injustificadas, que podrían comportar su disolución"*[5].

Respecto de la obligación para inscribirse establecida en la Ley 28925 el TC ha sostenido que *"no existe obligación alguna de inscribirse para aquellas entidades que han renunciado a los privilegios patrimoniales propios del régimen de la CTI; en consecuencia, la no inscripción ni la falta de renovación del registro no produce ninguna consecuencia ni da lugar a ninguna sanción., porque al vencer tal registro, los beneficios se extinguirían también, y por tanto, la entidad de que se trate quedaría inmediatamente excluida del régimen de control"*[6].

Respecto del régimen de sanciones, especialmente, de aquella que contempla la posibilidad de una cancelación de la inscripción de la asociación, el TC declaró que "*[...] no resulta constitucionalmente válido que a través de esta norma legal se habilite a que una resolución administrativa de la APCI tenga como consecuencia en la práctica la disolución de la persona*

---

3 *Ibidem.*
4 *Ibid.*, fundamento jurídico 89.
5 *Ibid.*, fundamento jurídico 93.
6 *Ibid.*, fundamento jurídico 108.

jurídica de las entidades de ejecución de CTI, yendo en contra de la parte final del texto expreso de la Constitución"[7].

El TC sostiene que *"[...] esta sería una nueva forma de disolución de una entidad asociativa, distinta a las previstas en el Código Civil peruano, a saber, de pleno derecho y por decisión judicial. A ello se agrega la constatación fáctica que las fuentes cooperantes extranjeras se negarían a brindar nuevo financiamiento a aquellas ONGD sancionadas con la cancelación, marcando con ello la extinción de su actividad; para lo cual debería requerirse un proceso judicial y no una resolución administrativa"*[8].

Por estas razones esta sentencia declaró inconstitucionales el artículo 1, de la Ley 28925 que modificó el párrafo 3.1 del artículo 3 de la Ley 27962 y el inciso d) del artículo 22 de la Ley 27692 adicionado por el artículo 9 de la Ley 28925 por el cual se creó la sanción de cancelación de la inscripción en los registros.

A.4 La Ley 32301 y sus efectos perniciosos en el espacio cívico peruano

Durante las últimas décadas el trabajo de las ONGD no solo ha significado el desarrollo de un espacio cívico fundamental para la consolidación de la democracia y la participación ciudadana, la cual se ha llevado a cabo manteniendo procesos institucionales regidos por los principios de transparencia y rendición de cuentas. Pero, también, ha significado la posibilidad cierta de permitir el reconocimiento y restablecimiento de derechos fundamentales de personas y grupos sociales afectados en sus derechos humanos, así como también la eliminación de mecanismos de impunidad y el mejoramiento de condiciones de funcionamiento y actuación de las principales instituciones democráticas.

Las organizaciones no gubernamentales en ninguna circunstancia se han opuesto a la creación de mecanismos de fiscalización y transparencia que permitan la ejecución de los proyectos y actividades apoyados por la cooperación internacional. A pesar de ello se han desarrollado iniciativas mediáticas que han pretendido cuestionar y deslegitimar social y políticamente el trabajo de estas organizaciones, pretendiendo mostrarlas como contrarias a los intereses nacionales.

Es más, resulta muy relevante considerar que las ONGD, como personas jurídicas de derecho privado, son objeto de control y fiscalización por parte de diversas agencia y entidad públicas, como la SUNAT, la SUNAFIL y la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF), ya que, inclusive, tienen la obligación legal de designar un oficial de cumplimiento para el desarrollo de los procedimientos legales.

Pero, además, es un dato de la máxima importancia en las dos últimas décadas que las agencias de cooperación, tanto públicas como privadas, han consolidado procedimientos, cada vez más exigentes, no solo para el acceso a los recursos económicos de la cooperación internacional, sino también para los procesos de rendición de cuentas y auditoría de las ONGD frente a los donantes. No cabe duda de que se han establecido estándares rigurosos para la ejecución de cada uno de los proyectos que financia la cooperación internacional.

---

7 *Ibid.*, fundamento jurídico 116.
8 *Ibidem.*

Se debe desestimar por completo aquellas afirmaciones que sostienen que las ONGD manejan los recursos de manera arbitraria y sin control alguno. En el caso peruano esa no es la realidad. En ese contexto se ha promulgado la Ley 32301.

La Ley 32301, a través de la cual se modifica algunos artículos de la Ley 27962 de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, se presentó como un instrumento político de represión de las organizaciones de la sociedad civil, cuyo trabajo en defensa de los derechos humanos cuestiona la existencia de políticas del Estado que los desconocen o vulneran.

Si bien los partidos políticos que alentaron la modificación de la ley APCI levantaron como argumento le necesidad de incorporar mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en el manejo de las ONGD lo cierto es que la norma promulgada en abril de 2025 no contiene ningún mecanismo que mejores la transparencia, ya que las modificaciones están dirigidas a crear nuevas infracciones y aumentar las infracciones. La ley convierte a la APCI en un instrumento de represión.

El principal objetivo de la Ley 32301 es generar un mecanismo legal de control y sanción de las ONGD. Por ello, las modificaciones que se han incorporado solo se refieren a una obligación de inscripción de las organizaciones en los registros de la APCI sin el cual no se puede ejecutar donación o proyecto alguno y la creación de nuevas infracciones para viabilizar de manera más efectiva e inmediata las sanciones, las cuales apuntan directamente a la disolución de las ONGD.

A.4.1 La obligación del registro de las ONGD en los registros de la APCI

Uno de los puntales de la nueva legislación es la obligatoriedad de la inscripción de las organizaciones no gubernamentales en el registro de la APCI. El artículo 3º de la Ley 32301 lo establece en los siguientes términos:

> 3.1 La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (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.
>
> Para fines de transparencia, **las entidades que gestionan cooperación técnica internacional** tienen la obligación de inscribir en un registro que conduce la APCI, de carácter público e informativo, los proyectos, programas o actividades, **así como la ejecución del gasto que realizan con recursos de la cooperación técnica internacional. La misma obligación de inscripción la tienen las entidades que gestionan cooperación técnica internacional sin la participación de los organismos del Estado, hagan uso o no de algún privilegio, beneficio tributario, exoneración, utilicen alguna forma de recursos estatales nacionales o extranjeros, o de fuente cooperante originaria de un organismo bilateral o multilateral del que el Estado es parte**.

La Ley 32301 no solamente establece una obligación general, sino que determina que constituirá una infracción leve el no hacerlo o no renovar la inscripción. Si es una infracción entonces estará sujeta a una sanción. Bajo los términos de este marco normativo la inscripción está amarrada también a la conformidad previa para la ejecución de las donaciones.

La norma dice que ese registro será "público e informativo", para inscribir los "proyectos, programas o actividades, así como la ejecución del gasto que realizan con recursos de la cooperación internacional. Por lo demás, solo establece una obligación legal, sin especificar si se está refiriendo a la cooperación públicas (de los estados) o a la cooperación privada.

En el mismo artículo la ley ahora determina que será función de la APCI *"la correcta utilización de los recursos que reciben* [...]" las ONGD. La determinación del contenido del término "correcta utilización" será una atribución de funcionarios/as de la APCI. Esa misma disposición está contenida en el artículo 4 de la ley, como función de la agencia.

En el Decreto Supremo Nº 032–2025-RE, que reglamentó la Ley N° 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, se establece que el registro de organizaciones no gubernamentales tiene un carácter constitutivo que habilita a las personas jurídicas privadas nacionales que gestionan y ejecutan la cooperación técnica internacional (ver artículo 12º). Adicionalmente, en el artículo 9º inciso 2 del mencionado reglamento se establece que *"la inscripción en estos registros electrónicos es obligatoria para gestionar y para ejecutar la CTI. Asimismo, es de aprobación automática".*

A.4.2 La conformidad previa de la APCI para la ejecución de los proyectos.

La Ley 32301 ha creado un nuevo procedimiento de control denominado conformidad previa. Esta es una nueva atribución de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (art. 4º, inciso u) y se refiere a la conformidad que la APCI debe otorgar a programas, proyectos o actividades registradas de las ONGD.

Esta disposición modifica y amplía sustancialmente el marco de competencias de la APCI, ya le otorga el poder de dar conformidad, léase autorización, a las ONGD para el inicio de la ejecución de los proyectos o programas. Bajo ese nuevo poder las ONGD solo podrán iniciar la ejecución de un proyecto solo si cuentan con la conformidad de la APCI. Esto queda claro con la adicional modificación del artículo 5 de la Ley 28875, que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable, modificado por la nueva ley APCI, en el que se sostiene que,

> **Artículo 5.- Registro y conformidad previa para ejecución de intervenciones y contratos con el Estado**
> **Los planes, programas**, proyectos o actividades específicas de desarrollo que se ejecuten con cargo a la Cooperación Internacional No Reembolsable se sujetan al registro previo de la APCI. **Las intervenciones con cargo a la cooperación técnica internacional se ejecutan previa conformidad de la APCI, en observancia de la normativa nacional vigente aplicable. El reglamento establece los plazos para otorgar la conformidad y las consecuencias jurídicas de la falta de pronunciamiento.**

En el artículo 21 de la Ley de creación APCI se establece que no cumplir con esta disposición constituye una falta grave.

A.4.3 El trabajo de litigio contra el Estado como uso indebido de los recursos de la cooperación internacional

Una de las nuevas infracciones que la Ley 32301 incorpora al marco normativo de la APCI es el considerar el trabajo de litigio contra el Estado como una infracción muy grave. Resulta indudable que una de las razones que motivado la promulgación de las modificaciones a la

ley APCI es el trabajo de defensa de las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos del conflicto armado, de las víctimas de las protestas sociales, de los derechos de los pueblos y comunidades indígenas, de los derechos de las mujeres y de las poblaciones vulnerables, y de manera especial la defensa que diversas organizaciones desarrollan en las instancia del sistema interamericano de derechos humanos.

Frente a eso algunos partidos pretenden imponer una agenda contra los derechos humanos y han optado por criminalizar y perseguir el trabajo de litigio contra el Estado. El objetivo es dejar a las víctimas sin defensa legal.

Si bien el uso indebido de los recursos que provienen de las donaciones de la cooperación fue incorporado como una infracción por la Ley 28925, lo que podría ser interpretado como un acto de uso de los recursos que esté fuera de las actividades o programas registradas, resulta evidente que la voluntad del legislador ha sido muy clara en el sentido de establecer la creación de una infracción fuera de la ley.

Así, no debería considerarse que existe un uso indebido de los recursos de la cooperación internacional si el proyecto tiene como objetivo proporcionar defensa legal a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos. En el presente caso es el Estado el que decide colocar fuera de la ley la labor de litigio que son financiados con recursos de la cooperación internacional. Al respecto nadie desde el Estado ha proporcionado un argumento mínimamente sensato para explicar por qué debe justificarse el haber establecido el litigio como una infracción.

El hecho de que el litigio sea considerado como una sanción muy grave puede determinar que la APCI queda perfectamente facultada para imponer una elevada sanción contra la ONG que cometa semejante infracción.

A.4.4 La afectación al orden público como uso indebido de los recursos de la cooperación internacional

Si bien en la ley de la APCI -desde el año 2006- estaba consignada como infracción orientar los recursos de la cooperación internacional hacia actividades que afecten el orden público, la Ley 32301 plantea otra redacción.

Debido a lo indeterminado del concepto de orden público, genera un riesgo elevado para las organizaciones de la sociedad civil debido a que la incorporación de ese concepto como infracción estará a cargo o bajo el poder de los funcionarios de la APCI. De esta manera la ONGD quedan a expensas de interpretaciones restrictivas o limitadas en cuanto al ejercicio de derechos constitucionales como el derecho a la protesta.

A.4.5 Las infracciones y sanciones en el nuevo marco normativo.

El artículo 21º de la Ley 32301 establece la existencia de infracciones leves, graves y muy graves. Aunque se mantiene el esquema de sanciones incorporadas a la Ley APCI el año 2006 a través de la Ley 28925, se crean nuevas infracciones y se incrementa sustancialmente la sanción económica de la multa. Anteriormente la máxima multa posible de imponer era de 50 UIT, ahora la modificación determina que la multa puede ser de hasta 500 UIT. Ello tiene el objetivo de dejar fuera de funcionamiento a las ONGD. De cuatro sanciones estipuladas, tres de ellas claramente apuntan en esa dirección, sea porque se puede imponer una multa

imposible de pagar o porque la APCI puede suspender o cancelar el registro de inscripción de una asociación. Sin registro no puede ejecutar ningún proyecto o donación.

B) Evidencia que sustenta la propuesta

B.1 Fiscalización selectiva

Promulgada en abril de 2025 por la entonces presidenta Dina Boluarte con el anuncio de concentrarse en "una minoría de ONG" que supuestamente actuaban contra los intereses del país, la reforma a la Ley de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) concretada a través de la Ley 32301, ha dado lugar a una fiscalización selectiva. De acuerdo con datos procesados por Iris Analytics Perú para el reportaje de Epicentro TV, entre 2024 —cuando se intensificó la ofensiva previa a la reforma— y 2026, APCI fiscalizó únicamente a 211 de las 2,090 ONG inscritas en su registro oficial, lo que equivale al 10% del total, dejando sin una sola visita a 1,879 organizaciones. Dentro de ese universo, la presión se concentró en 30 organizaciones (el 1.5% del padrón) fiscalizadas durante los tres años consecutivos, junto con 52 inspeccionadas dos años y 129 durante un año, caracterizadas todas ellas por defender a víctimas de abusos estatales, mujeres, minorías sexuales y el medio ambiente[9].

Los casos individuales ilustran esta concentración: el Instituto de Defensa Legal (IDL) pasó de una fiscalización en 2024 a 5 en 2025 y 17 en 2026, en sintonía con la declaración de un congresista a un exdirector de APCI durante el debate de la ley ("Si no existiera IDL, no estaríamos en este debate"). De manera análoga, Promsex pasó de cero fiscalizaciones programadas en 2024 a 6 en 2025 y 10 en 2026, abarcando todos sus proyectos vigentes. Pese a este despliegue, la evidencia desmiente la existencia de ilícitos graves: de las 211 organizaciones fiscalizadas entre 2024 y 2026, solo 5 recibieron sanciones (cuatro amonestaciones escritas y una multa). La única multa derivada de dichas inspecciones —por S/ 34,000 contra IDL, actualmente judicializada— se impuso porque una organización subfinanciada en un proyecto no atendió una visita sin previo aviso, luego de que los propios fiscalizadores faltaran a la primera cita pactada. Paradójicamente, entre 2024 y 2026 APCI aplicó 1,604 sanciones en el universo registral, de las cuales 1,599 (el 99.6%) correspondieron a supervisiones ordinarias de control sobre entidades ajenas a la mira política[10].

B.2. Desmontaje del supuesto "lavado de activos" por parte de las ONGD y duplicidad de controles

El argumento central de los promotores de la Ley 32301 sostenía que las ONG carecían de control y "habrían lavado USD 3,000 millones en más de 200 operaciones sospechosas reportadas por la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) entre 2010 y 2020". Los datos oficiales desvirtúan esa afirmación por dos vías: primero, en ningún año la cooperación internacional total recibida por el Perú superó los USD 400 millones; segundo, la categoría utilizada por la UIF correspondía a "Organizaciones Sin Fines de Lucro", universo que en Sunarp alcanza las 300,000 entidades —incluidos casinos, fondos de inversión, agentes de aduana y casas de empeño—, frente a apenas cerca de 2,100 ONG. Un informe periodístico

[9] Ospina Garzón, Clara Elvira. (2026, 13 de noviembre). "Ley APCI: persecución disfrazada de fiscalización que deja sin defensa legal a las víctimas del Estado", reportaje de Epicentro.Tv disponible en https://epicentro.tv/ley-apci-persecucion-disfrazada-de-fiscalizacion-que-deja-sin-defensa-legal-a-victimas-del-estado/

[10] *Ibidem.*

sobre los Registros de Operaciones Sospechosas (ROS) de entidades no supervisadas por la SBS-UIF demostró que el 84% (4,086 operaciones) provino de agentes de aduanas, administradoras de fondos, sociedades agentes de bolsa y casinos tragamonedas, sin que ni un solo ROS correspondiera a una ONG, extremo corroborado por el exdirector de APCI Luis Humberto Olivera.[11]

En la práctica, las organizaciones no gubernamentales ya estaban sujetas desde hace décadas a la fiscalización de SUNAT, SUNAFIL, APCI y la SBS-UIF (incluyendo la obligación de contar con un oficial de cumplimiento), además de las auditorías periódicas exigidas por los propios donantes internacionales[12]. Lejos de crear nuevos mecanismos de transparencia, la Ley 32301 mantuvo los procedimientos existentes desde 2004, 2006 y 2007, limitándose a multiplicar las infracciones —de 7 a alrededor de 25— y a elevar las multas máximas de 50 UIT a 500 UIT[13].

B.3.Contradicciones reglamentarias y hostigamiento operativo

En el plano administrativo, la reforma transformó a la APCI de ente promotor y supervisor en un órgano predominantemente fiscalizador y sancionador. La creación de la conformidad previa obligatoria para ejecutar proyectos y suscribir contratos con el Estado generó una parálisis inmediata por contradicciones reglamentarias: mientras el Decreto Supremo 032-2025-RE (reglamentación de la Ley APCI) la define como un procedimiento electrónico automático, el Decreto Supremo 033-2025-RE (sobre infracciones y sanciones) exige una verificación administrativa previa sobre su alineamiento con políticas nacionales, la Constitución y la normativa vigente, sin establecer plazos claros, ni formularios operativos[14].

A ello se suman inspecciones realizadas por consultores externos rotativos que desconocen la gestión territorial y buscan el error formal para abrir actas sancionables. Entre los hechos documentados destacan: exigir evidencias físicas de semillas ya sembradas, verificar con escalera stickers y códigos de barras en detectores de humo, pedir fotografías de taxis adicionales a las boletas, exigir tres cotizaciones de traductores de quechua o aymara o de lanchas deslizadoras en el Putumayo, interrogar a madres beneficiarias sobre el color de tomatodos entregados y ordenar el traslado a Lima de 10 beneficiarios de un proyecto ya liquidado para una cita a la que el fiscalizador no asistió por haber renunciado al encargo. Asimismo, el sistema informático de APCI solo admite montos en soles sin contar con tipo de cambio referencial de SUNAT para euros, generando discrepancias contables que motivan observaciones, mientras los plazos de entrega varían arbitrariamente entre 24 horas y una semana. Según Rocío Silva Santiesteban, directora de Demus, cada fiscalización consume al menos una semana de trabajo de toda la organización y obliga a destinar personal permanente a atender requerimientos[15].

B.4. Indefensión de víctimas por el freno al litigio estratégico

---

[11] *Ibidem.*

[12] Asociación Nacional de Centros. (2025, 15 de diciembre). "ANC INFORMA 05: ¿EN QUÉ NOS AFECTA LA NUEVA LEY APCI Y SUS REGLAMENTOS?", disponible en https://www.youtube.com/watch?v=ZwOEa-6fbxY

[13] Asociación Nacional de Centros. (2025, 22 de diciembre). "ANC INFORMA 06: ¿LA NUEVA LEY APCI VA CONTRA LA LIBERTAD DE ASOCIACIÓN?", disponible en https://www.youtube.com/watch?v=rssypnNCywg

[14] Asociación Nacional de Centros. (2025, 10 de diciembre). "ANC INFORMA 04: ¿CUALES SON LOS IMPACTOS, RIESGOS Y ALERTAS DE LA NUEVA LEY APCI?", disponible en https://www.youtube.com/watch?v=Ci0QN-cHg88

[15] Ospina Garzón, Clara Elvira. (2026). *Ob.cit.*

El efecto social más severo proviene del artículo 21 (inciso c, numeral 2), que tipifica como infracción muy grave el uso de recursos de cooperación internacional para asesorar, asistir o financiar acciones administrativas o judiciales contra el Estado peruano. A raíz de esta prohibición, APRODEH tuvo que renunciar al patrocinio de víctimas en casos donde el Estado es parte o tercero civilmente responsable, incluyendo la masacre de Cayara (mayo de 1988, 36 civiles ejecutados), las víctimas de la represión militar en Andahuaylas y Ayacucho (diciembre de 2022 a febrero de 2023) y los deudos de la periodista Melissa Alfaro (1991). Aunque la abogada Gloria Cano asumió la defensa a título particular en Cayara, los familiares deben pagarle montos simbólicos con boleta y costear pasajes, copias, hoteles, pericias y diligencias[16]. Situaciones análogas se advierten para familiares de víctimas de las protestas de Juliaca (como el caso de Marco Samillán), pobladores contaminados en Choropampa, afectados por el suero en mal estado vinculados a omisiones de DIGEMID, víctimas de esterilizaciones forzadas y trabajadores despedidos arbitrariamente por el Estado[17].

Por su parte, Promsex debió abstenerse de patrocinar casos que involucren a agentes estatales, limitándose a litigar contra particulares sin poder impulsar reformas estructurales en políticas públicas, en contraste con el Caso LC ante el Comité CEDAW (2011), que fue uno de los que dio origen en 2014 a la *Guía Técnica Nacional de aborto terapéutico*. Esta restricción coincide con un escenario crítico: entre enero y agosto de 2026 el Ministerio Público registró 4,394 denuncias de abuso sexual contra menores (18 diarias) y cinco niñas de entre 10 y 14 años se convierten en madres cada día, muchas veces con implicación o negligencia de funcionarios públicos[18].

B.5. Repliegue cívico, judicialización, respuesta internacional y caída de la cooperación

Aunque la campaña mediática no erosionó la legitimidad social de las ONG —según la encuesta del IEP de 2025, la confianza ciudadana subió ligeramente de 40% en 2024 a 41% en 2025, ubicándolas en el quinto lugar por encima de los medios, partidos políticos, Gobierno y Congreso—, sí instaló temor y autocensura. Organizaciones ambientalistas redujeron su visibilidad pública para evitar inspecciones, y otras evitaron pronunciarse junto a IDL por temor a represalias[19]. Esa amenaza se materializó cuando el congresista José Cueto ofició a APCI exigiendo sancionar a IDL y la CNDDHH por enviar una carta a la Junta de Fiscales Supremos cuestionando la idoneidad de un fiscal interino vinculado al caso Cuellos Blancos[20]. En los talleres de la Asociación Nacional de Centros (ANC) realizados en Lima y regiones en 2025 y 2026, lideresas y representantes como Ana Facho (JOC Perú), José Sosa (ONG SER), Sandy Casimiro (Red Uniendo Manos), Shely Cabrera (Manuela Ramos) y Wilmer Fernández (Radio Cutivalú de Piura) coincidieron en que la norma vulnera la libertad de asociación, amenaza la sostenibilidad de las organizaciones sociales y restringe la prensa comunitaria[21].

Frente a ello, juzgados constitucionales concedieron acciones de amparo a IDL, la CNDDHH y Flora Tristán, ordenando inaplicar la conformidad previa y la prohibición de litigar contra el Estado por afectar desproporcionadamente la libertad de asociación y el acceso a la justicia. En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) emitió

[16] *Ibidem.*
[17] Asociación Nacional de Centros. (2025, 22 de diciembre). *Ob.cit.*
[18] Ospina Garzón, Clara Elvira. (2026). *Ob.cit.*
[19] *Ibidem.*
[20] Asociación Nacional de Centros. (2025, 10 de diciembre). *Ob.cit.*
[21] Asociación Nacional de Centros. (2026). *Testimoniales recogidos en los talleres realizados*, disponible en https://www.anc.org.pe/testimoniales-recogidos-en-los-talleres-rtelloealizados/

en 2025 un pronunciamiento protegiendo la libre actuación de COMISEDH y APRODEH en el caso Gamboa García y otros vs. Perú, así como de Demus en el proceso por esterilizaciones forzadas, frente a eventuales represalias bajo los artículos 21 y 22 de la Ley APCI. Paralelamente, cifras oficiales de APCI muestran una contracción drástica de la cooperación ejecutada: de USD 359 millones en 2023 y USD 323 millones en 2024 cayó a USD 202 millones en 2025. Aunque este descenso responde también a factores globales como la caída de USAID y el reacomodo europeo, fuentes con experiencia en la dirección de APCI confirman que las trabas normativas inciden en la decisión de los cooperantes de redirigir fondos hacia otros países[22].

C) Objetivos de la propuesta

C.1 Objetivo general

El objetivo general del proyecto de ley es mejorar los procedimientos de supervisión y fiscalización de la cooperación técnica internacional, así como garantizar el respeto de derechos constitucionales de la población beneficiaria de la misma.

C.2 Objetivos específicos

- Restablecer la proporcionalidad de las sanciones pecuniarias, modificando el inciso b) del artículo 22 de la Ley 27692 para reducir el tope máximo de multa de 500 UIT nuevamente hasta 50 UIT.
- Eliminar el régimen de conformidad previa como mecanismo de autorización anticipada, derogando el inciso u) del artículo 4 y el numeral 4 del inciso b) del artículo 21 de la Ley 27692, y modificando el artículo 5 de la Ley 28875 para sujetar los proyectos únicamente al registro previo ante la APCI.
- Derogar la prohibición de defensa y litigio contra el Estado, suprimiendo el segundo párrafo del numeral 2 del inciso c) del artículo 21 de la Ley 27692 que califica como uso indebido asesorar, asistir o financiar acciones administrativas o judiciales contra el Estado peruano.
- Suprimir tipos infractores indeterminados o regresivos, derogando el numeral 4 (afectación al orden público, seguridad ciudadana, defensa nacional, orden interno o actividades electorales), el numeral 7 y el numeral 9 (infracciones abiertas vía decreto supremo) del inciso c) del artículo 21, así como el cuarto párrafo del inciso m) del artículo 4.
- Eliminar la sanción de cancelación registral, derogando el inciso d) del artículo 22 de la Ley 27692 para evitar una disolución administrativa contraria a la sentencia del Tribunal Constitucional de 2007.

D) Antecedentes legislativos.

Sobre el particular se han presentado dos propuestas legislativas en el periodo parlamentario en curso: Proposición 00131-2026-2031-CD del Colegio de Abogados de Lima, y Proposición 00676-2026-2031-CD del Partido del Buen Gobierno.

E) Identificación de sectores y órganos comprendidos en la propuesta

La propuesta involucra directamente en el Ejecutivo al Ministerio de Relaciones Exteriores.

[22] Ospina Garzón, Clara Elvira. (2026). *Ob.cit.*

F) Identificación de las normas que podrían ser modificadas o derogadas, con precisión de los artículos o partes de artículos.

La propuesta legislativa supone la modificación de la Ley N° 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, en los siguientes términos:

Ley N° 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI)	
Texto vigente	**Texto propuesto**
Artículo 4.- Funciones La APCI tiene las siguientes funciones: [...] m) Conducir, publicar 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), el Registro de Fuentes Cooperantes 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 cada entidad contiene información sobre el domicilio legal y la relación de los planes, programas y proyectos a su cargo, la que incluye sus objetivos y los montos y fuentes de financiamiento, conforme lo establezca el reglamento de la presente ley. El registro contiene, además, el Plan Anual de Actividades para el año de inicio, el Informe Anual sobre actividades realizadas, y de corresponder, el Informe de Actividades asistenciales o educativas realizadas en el año precedente. Es responsabilidad de las organizaciones que ejecutan cooperación técnica internacional mantener actualizado su registro bajo responsabilidad. 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.	**Artículo 4.- Funciones** La APCI tiene las siguientes funciones: [...] m) Conducir, publicar 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), el Registro de Fuentes Cooperantes 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 cada entidad contiene información sobre el domicilio legal y la relación de los planes, programas y proyectos a su cargo, la que incluye sus objetivos y los montos y fuentes de financiamiento, conforme lo establezca el reglamento de la presente ley. El registro contiene, además, el Plan Anual de Actividades para el año de inicio, el Informe Anual sobre actividades realizadas, y de corresponder, el Informe de Actividades asistenciales o educativas realizadas en el año precedente. Es responsabilidad de las organizaciones que ejecutan cooperación técnica internacional mantener actualizado su registro bajo responsabilidad. 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. […] u) Dar conformidad previa a la ejecución de los planes, programas, proyectos o actividades registradas por los organismos que ejecutan la cooperación técnica internacional; así como a los contratos, actos jurídicos o administrativos que celebran con el Estado."	~~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~~. […] ~~u) Dar conformidad previa a la ejecución de los planes, programas, proyectos o actividades registradas por los organismos que ejecutan la cooperación técnica internacional; así como a los contratos, actos jurídicos o administrativos que celebran con el Estado~~."
"**Artículo 21.- Determinación de las infracciones** Constituyen infracciones que comenten las entidades que gestionan cooperación técnica internacional las siguientes: […] **b. Infracciones Graves** […] 4. Ejecutar los recursos de la Cooperación Técnica Internacional sin la conformidad previa de la APCI. […] **c. Infracciones muy graves** […] 2. Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional o aplicar los mismos a fines distintos para los cuales fueron previstos. Entre otros, constituye uso indebido, utilizar los citados recursos para asesorar, asistir o financiar, de cualquier forma, o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado Peruano.	"**Artículo 21.- Determinación de las infracciones** Constituyen infracciones que comenten las entidades que gestionan cooperación técnica internacional las siguientes: […] **b. Infracciones Graves** […] ~~4. Ejecutar los recursos de la Cooperación Técnica Internacional sin la conformidad previa de la APCI~~. […] **c. Infracciones muy graves** […] 2. Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional o aplicar los mismos a fines distintos para los cuales fueron previstos. ~~Entre otros, constituye uso indebido, utilizar los citados recursos para asesorar, asistir o financiar, de cualquier forma, o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado Peruano~~.

[...] 4. Destinar recursos de la cooperación técnica internacional o donaciones hacia actividades que hayan sido declaradas administrativa o judicialmente como actos que afecten el orden público, la seguridad ciudadana, la defensa nacional, el orden interno o perjudiquen la propiedad pública o privada. Entre otros, constituye una afectación al orden público, el financiamiento de actividades electorales en contravención al ordenamiento jurídico electoral y a la Ley de Partidos Políticos. No constituye infracción la expresión de opiniones técnicas ante organismos públicos conforme a la normativa de la materia. [...] 7. Obtener beneficios particulares de cualquier índole, como consecuencia de las infracciones previstas en los numerales c.5 y c.6. [...] 9. Las demás infracciones que se establezca vía decreto supremo por el incumplimiento de la normatividad que regula la cooperación técnica internacional. [...]"	[...] 4. ~~Destinar recursos de la cooperación técnica internacional o donaciones hacia actividades que hayan sido declaradas administrativa o judicialmente como actos que afecten el orden público, la seguridad ciudadana, la defensa nacional, el orden interno o perjudiquen la propiedad pública o privada~~. ~~Entre otros, constituye una afectación al orden público, el financiamiento de actividades electorales en contravención al ordenamiento jurídico electoral y a la Ley de Partidos Políticos. No constituye infracción la expresión de opiniones técnicas ante organismos públicos conforme a la normativa de la materia~~. [...] ~~7. Obtener beneficios particulares de cualquier índole, como consecuencia de las infracciones previstas en los numerales c.5 y c.6.~~ [...] ~~9. 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: [...] d) Cancelación de la inscripción en los Registros referidos en el literal m) del artículo 4 de la presente Ley, en los supuestos de reincidencia de faltas muy graves; sin perjuicio de la disolución de la persona jurídica por decisión judicial. [...]	**Artículo 22.- Sanciones** La APCI impone, según la gravedad de la infracción cometida, las sanciones siguientes: [...] ~~d) Cancelación de la inscripción en los Registros referidos en el literal m) del artículo 4 de la presente Ley, en los supuestos de reincidencia de faltas muy graves; sin perjuicio de la disolución de la persona jurídica por decisión judicial.~~ [...]
Ley N° 28875, Ley que crea el Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable	
Texto vigente	**Texto propuesto**
Artículo 5.- Registro y conformidad previa para ejecución de intervenciones y contratos con el Estado Los planes, programas, proyectos o actividades específicas de desarrollo que se ejecuten con cargo a la Cooperación	**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.

Internacional No Reembolsable se sujetan al registro previo de la APCI". Las intervenciones con cargo a la cooperación técnica internacional se ejecutan previa conformidad de la APCI, en observancia de la normativa nacional vigente aplicable. El reglamento establece los plazos para otorgar la conformidad y las consecuencias jurídicas de la falta de pronunciamiento. Los contratos, actos jurídicos o administrativos que celebre el Estado con las organizaciones que gestionen cooperación técnica internacional también requieren conformidad previa de la APCI, conforme a la normativa vigente	

G) Impacto de la propuesta.

Análisis costo-beneficio	
Actores y grupos de Interés	• **Entidades ejecutoras y sociedad civil organizada:** Las 2,090 ONG inscritas (ONGD, ENIEX, IPREDA)[23], lo que incluye asociaciones de derechos humanos, organizaciones feministas, ambientalistas, movimientos indígenas, sindicatos, colegios profesionales, redes regionales y organizaciones sociales de base como ollas comunes y comedores populares. • **Medios de comunicación independientes y comunitarios:** Plataformas financiadas por concursos internacionales como IDL Reporteros, IDL Radio, Convoca, Ojo Público y Radio Cutivalú de Piura[24]. • **Población beneficiaria:** Sobrevivientes y deudos de violaciones de derechos humanos (como los casos Cayara, Gamboa García, esterilizaciones forzadas, Melissa Alfaro y masacres en Juliaca, Andahuaylas, Ayacucho), niñas víctimas de violencia sexual, afectados por contaminación ambiental (como el caso Choropampa), pacientes afectados por negligencia estatal y comunidades indígenas frente a economías ilegales. • **Actores estatales:** Ministerio de Relaciones Exteriores dentro del Poder Ejecutivo, así como el Poder Judicial que ha hecho control constitucional de la reforma. • **Comunidad cooperante y organismos internacionales:** Agencias públicas y privadas donantes, embajadas de 16 países, la Corte IDH y comités de tratados de la ONU como

[23] *Ibidem.*
[24] Asociación Nacional de Centros. (2025, 10 de diciembre). *Ob.cit.* y Asociación Nacional de Centros. (2025, 22 de diciembre). *Ob.cit.*

Análisis costo-beneficio	
	el Comité CEDAW que se han pronunciado con preocupación frente a la norma aprobada[25].
Efectos monetarios	En la dimensión pecuniaria, la evidencia muestra que la Ley 32301 introdujo multas de hasta 500 UIT —estimadas en alrededor de S/ 2.5 millones—, frente al máximo anterior de 50 UIT que la proposición busca restituir; dichos montos resultan impagables y operan como mecanismo de liquidación financiera[26]. Se registra además la imposición de 1,604 sanciones entre 2024 y 2026 (1,599 ordinarias) y la multa de S/ 34,000 contra IDL[27]. Asimismo, las fiscalizaciones generan sobrecostos administrativos no presupuestados: dedicación permanente de personal, pérdida de una semana laboral completa por inspección, traslados de beneficiarios de proyectos ya cerrados sin fondos remanentes, búsqueda de múltiples cotizaciones en zonas rurales o amazónicas y desajustes por conversión cambiaria de euros a soles en la plataforma de APCI. Para las víctimas de escasos recursos, la prohibición del patrocinio legal gratuito con fondos cooperantes traslada directamente el costo de honorarios (aun simbólicos) y gastos procesales de pasajes, copias, pericias y alojamiento. A nivel agregado, la cooperación técnica internacional ejecutada descendió de USD 359 millones (2023) a USD 323 millones (2024) y USD 202 millones (2025), aunque dicho retroceso confluye con el recorte global de USAID y ajustes europeos[28].
Efectos no monetarios	La proposición busca revertir los efectos perniciosos de la reforma aprobada por el Congreso anterior. En primer lugar, la grave indefensión jurídica y denegación de acceso a la justicia para ciudadanos vulnerables que enfrentan al Estado, esto por la paralización del litigio estratégico capaz de corregir políticas públicas lesivas de derechos[29]. En segundo lugar, se modifica el registro obligatorio y la cancelación administrativa pues vulneran el derecho constitucional de libertad de asociación y contravienen la sentencia del Tribunal Constitucional de 2007 que prohibió la disolución indirecta por vía administrativa y eximió de inscripción obligatoria a quienes no usan beneficios tributarios. En tercer lugar, se deja sin efecto la conformidad previa, sumada a conceptos ambiguos como "orden público", "defensa nacional" o "correcta utilización", que habilitan un esquema de

[25] Ospina Garzón, Clara Elvira. (2026). *Ob.cit.*
[26] Asociación Nacional de Centros. (2025, 22 de diciembre). *Ob.cit.*
[27] Ospina Garzón, Clara Elvira. (2026). *Ob.cit.*
[28] *Ibidem.*
[29] *Ibidem.*

Análisis costo-beneficio	
	control previo y censura sobre la labor de incidencia, las veedurías ciudadanas y el periodismo de investigación anticorrupción. Ello ha derivado en autocensura, temor institucional y ruptura de la solidaridad entre organizaciones de la sociedad civil, configurando un deterioro del espacio cívico, al tiempo que ha incrementado la conflictividad judicial interna vía acciones de amparo y generado advertencias directas de la Corte IDH por riesgo de represalias internacionales[30].
Impacto económico general	La evidencia recopilada permite identificar cuatro consecuencias económicas sistémicas que la reforma busca revertir: • **Desincentivo a la entrada de capital solidario externo:** Las trabas administrativas y la incertidumbre regulatoria inducen a fuentes cooperantes a retirarse o reasignar recursos fuera del Perú[31]. • **Afectación directa al sector público:** Entre el 80% y el 85% de la cooperación internacional tiene como beneficiario directo al propio Estado peruano (en salud, educación, desarrollo, deporte, procesos electorales y lucha antidrogas), y la obligación de exigir conformidad previa de APCI también alcanza a los contratos y convenios celebrados por entidades estatales, poniendo en riesgo proyectos públicos de desarrollo[32]. • **Ineficiencia y sobrecarga institucional:** La ampliación punitiva excede la capacidad operativa de APCI, obligándola a contratar consultores externos con criterios dispares, mientras desvía recursos escasos de proyectos productivos, agrarios y sociales en zonas sin presencia estatal hacia trámites burocráticos[33]. • **Riesgo de extinción de operadores privados:** Las multas confiscatorias y la cancelación registral cortan el acceso a financiamiento externo, precipitando la parálisis o cierre de entidades que históricamente suplen brechas estatales en derechos, salud y desarrollo[34].

[30] Asociación Nacional de Centros. (2025, 10 de diciembre). *Ob.cit.*
[31] *Ibidem.*
[32] Asociación Nacional de Centros. (2025, 22 de diciembre). *Ob.cit.*
[33] Ospina Garzón, Clara Elvira. (2026). *Ob.cit.*
[34] Asociación Nacional de Centros. (2025, 22 de diciembre). *Ob.cit.*