



Congresista Digna Calle Lobatón

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario del Perú: 200 años de Independencia"

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27692 LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL - APCI Y ESTABLECE UNA CUENTA ÚNICA DE REGISTRO PARA EL INGRESO DE DONACIONES Y LA OBLIGATORIEDAD DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA APCI

La Congresista de la República que suscribe **DIGNA CALLE LOBATÓN**, integrante del **Grupo Parlamentario Podemos Perú**, al amparo de los artículos 102° y 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 22°, inciso c); 67; 75° y 76° del Reglamento del Congreso, presenta a consideración del Congreso de la República el siguiente proyecto de Ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY QUE MODIFICA LA LEY 27692 LEY DE CREACIÓN DE LA AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL - APCI Y ESTABLECE UNA CUENTA ÚNICA DE REGISTRO PARA EL INGRESO DE DONACIONES Y LA OBLIGATORIEDAD DE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA APCI

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto crear una cuenta única de registro para el ingreso de donaciones y establecer la obligatoriedad del registro de las entidades que gestionan la cooperación internacional.

Artículo 2. Modificación del numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI

Se modifica el numeral 3.1 del artículo 3 de la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, modificado por el Decreto Legislativo 1451, Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional o del Gobierno Local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones, en los siguientes términos:

“Artículo 3.- Objeto

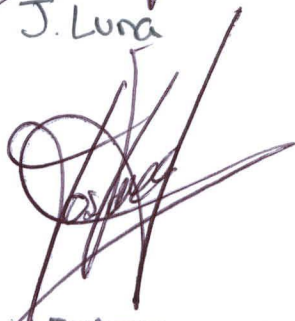
3.1 La APCI está a cargo de ejecutar, programar y organizar la cooperación técnica internacional, también llamada cooperación internacional no reembolsable, que se gestiona a través del Estado y que proviene de fuentes del exterior de carácter público y/o privado, en función de la política nacional de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

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

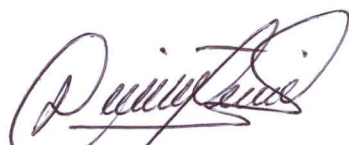
Lima, Octubre de 2021



J. Lora



Portavoz
Grupo Parlamentario Podemos Perú
CONGRESO DE LA REPÚBLICA



DIGNA CALLE LOBATON
Congresista de la República



E. Wong



CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **08** de **noviembre** del **2021**

Según la consulta realizada, de conformidad con el Artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República: pase la Proposición **N° 637** para su estudio y dictamen, a la (s) Comisión (es) de:

1. **RELACIONES EXTERIORES.**
2. **DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO.**

.....
HUGO ROVIRA ZAGAL
Oficial Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

“El lavado de activos es un delito cuyo propósito es intentar dar apariencia de legalidad a dineros ilícitos. Estas son las estrategias más comunes usadas por los delincuentes.”¹

El Perú no es ajeno a todos los hechos que ello conlleva, *“el lavado de activos es un delito; definido como un acto ilícito de alta complejidad, de carácter multiofensivo; en tanto involucra un cúmulo de conductas ilícitas o criminales; dejándonos ver las formas de blanqueo de dinero: Sociedades o asociaciones de fachadas; legalmente constituidas; que surgen con independencia de forma individual de modo que cada conducta tiene; su fin, acción y sanción correspondiente e independiente, pero todos confluyen en la misma organización criminal. Otra de las acciones ilícitas de este actuar criminal es la Compra-venta de bienes de altos y bajos valores para blanquear el dinero a través de actividades o profesiones no financieras; cuyo patrón determinante es el dinero a lavar; mediante las estrategias de: Corrupción, narcotráfico, contrabando, extorsión, evasión tributaria y muchos otros.”²*

No obstante, la normatividad vigente como la Ley N 25404, que modifica al Código Penal, Decreto Legislativo 122; Ley N° 27765/jun/2002, Decreto Legislativo 9867/2007, Decreto Legislativo N°1106; Ley N° 27693-UIF-Perú; D-S. 020-2017-JUS y la reciente Ley 31305 - Ley de Reforma Constitucional que fortalece la lucha anticorrupción en el marco del levantamiento del secreto bancario y la reserva tributaria que establece en su artículo 2 que:

“Toda persona tiene derecho al secreto bancario y la reserva tributaria. Su levantamiento solo puede efectuarse a pedido:

- 1. Del juez.*
- 2. Del Fiscal de la Nación.*
- 3. De una comisión investigadora del Congreso con arreglo a ley y siempre que se refieran al caso investigado.*
- 4. Del Contralor General de la República respecto de funcionarios y servidores públicos que administren o manejen fondos del Estado o de organismos sostenidos por éste, en los tres niveles de gobierno, en el marco de una acción de control.*
- 5. Del Superintendente de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones para los fines específicos de la inteligencia financiera.*

El levantamiento de estos derechos fundamentales se efectúa de acuerdo a ley, que incluye decisión motivada y bajo responsabilidad de su titular”. (el subrayado es nuestro)

✓ Es así que el secreto bancario y la reserva tributaria como componentes de protección que garantizan el derecho a la intimidad personal, presenta una serie de problemas que no permite identificar actividades lícitas e ilícitas, debido a la gran informalidad que está latente en nuestra sociedad, con ello es necesario contar con herramientas legales que permitan el desarrollo de las funciones de la Unidad de Inteligencia Financiera en materia del secreto bancario.

Al respecto la Ley 27692, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional – APCI, considera entre sus funciones³:

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.

¹ <https://www.infolaft.com/>

² <http://repositorio.ulasamericas.edu.pe/bitstream/handle/upa/677/TESIS-GAMARRA%20GARCIA%20ROGGER%20IVAN.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

³ <http://portal.apci.gob.pe/index.php/informacion-institucional-2/funciones>

- *Elaborar y aprobar el Plan Anual de Cooperación Internacional que integre el Plan de Demanda y Oferta de Recursos de Cooperación.*
- *Canalizar los pedidos de cooperación de las entidades del Gobierno Central y de las entidades constitucionalmente autónomas, a su solicitud.*
- *Coordinar con el Sistema Nacional de Inversión Pública, la viabilidad de los proyectos, que requieran de cooperación internacional, cuando éstos estuviesen en su ámbito.*
- *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.*
- *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.*
- *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.*
- *Participar en el seguimiento, administración y evaluación de la utilización de los fondos de contravalor generados por la Cooperación Técnica Internacional.*
- *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.*
- *Participar en las comisiones mixtas relacionadas a la Cooperación Técnica Internacional.*
- *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.*
- *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.*
- *Impulsar procesos de coordinación entre la cooperación privada y la pública.*
- *Otorgar, cuando se solicite, la conformidad del Estado, según en el caso, a los requerimientos de cooperación internacional que presenten las organizaciones no gubernamentales y los organismos de la sociedad civil ante instancias internacionales. (...)*

Conforme se aprecia, la APCI tiene un rol determinante en el campo en el que se desenvuelven los cooperantes y beneficiarios y mantiene una serie de Registros:

“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 Educativo provenientes del Exterior (IPREDA) y el Registro de Donantes de la Cooperación Internacional”.

Conforme se aprecia, si bien existen Registros vigentes, el Estado Peruano, sólo tiene identificado al grupo que recibe apoyo del propio gobierno y se hace necesario regular de manera correcta y expresa, lo que sucede en aquellos casos donde las sociedades no reciben ningún tipo de beneficio por parte del Estado. La APCI es competente para fiscalizar a las

entidades privadas toda vez que gestionan CTI a través del Estado. Es así que el Reglamento de Infracciones y Sanciones (RIS) de la APCI, aprobado por Decreto Supremo N° 016-2019-RE regula el incumplimiento de la obligación de inscripción como infracción grave, en el literal a) del artículo 11.

Es así que debemos partir por considerar que un Registro, no solo debería ser visto y atendido como un medio de listado de sociedades, por el contrario, la APCI debería garantizar con ello el debido seguimiento a las mismas, porque se requiere transparencia y efectividad en cada procedimiento que éstas realizan.

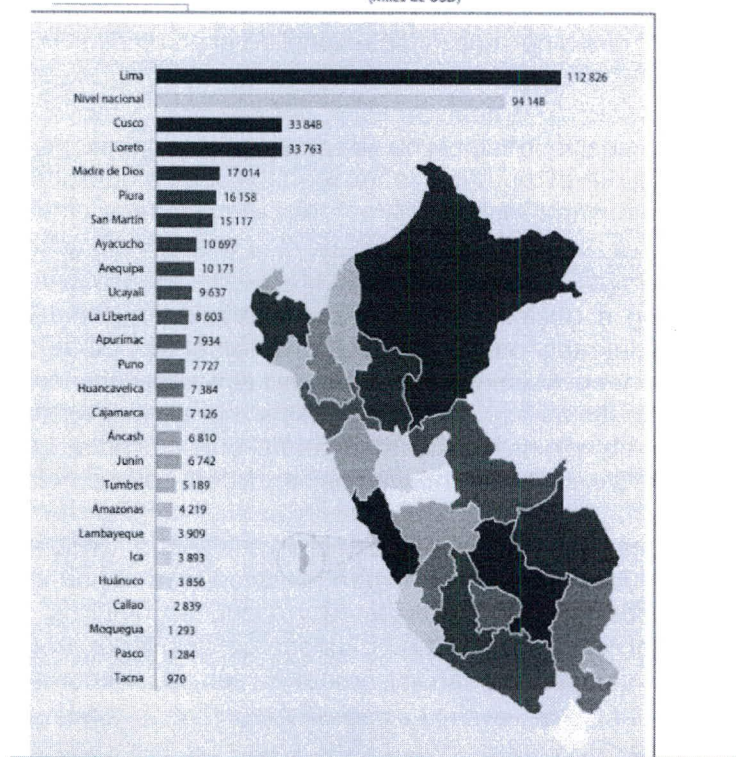
Conforme lo señalado, la propuesta busca que el registro a generarse pase de ser una formalidad a un medio útil tanto para la APCI como para el debido seguimiento en la cooperación entre entidades con la Unidad de Inteligencia Financiera.

En esa línea, como se ha indicado la transparencia y rendición de cuentas deben garantizar el control y fiscalización que los problemas de Lavado de Activos y Crimen Organizado requieren.

El Informe de situación y tendencias de la cooperación internacional en Perú, nos muestra que los departamentos donde se ejecutaron mayor cantidad de recursos de cooperación fueron Lima con el 26%, seguido de Cusco y Loreto 8% cada uno, además de las intervenciones ejecutadas a nivel nacional que representaron el 22% del monto total ejecutado. Por su parte, los departamentos con menos del 1% fueron Tacna, Moquegua y Pasco.⁴

Gráfico N° 8

La CTI ejecutada por departamento 2019
(Miles de USD)



⁴ <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1989998/Situaci%C3%B3n%20y%20Tendencias%202019.pdf>

Conforme se visualiza del cuadro correspondiente al Informe de APCI, el Estado Peruano debe estar con la plena capacidad legal y técnica de conocer la totalidad de dinero que ingresa al país para el financiamiento de actividades no gubernamentales. Un Estado que actúa bajo las regulaciones internacionales y de carácter interno que acaba de aprobar una reforma constitucional debe continuar en la lucha contra el lavado de activos.

No se puede concebir que, si existen las actividades, beneficiarios y dinero circulante en el Perú a través de diferentes modalidades asociativas, actualmente se conozca de ello a través de declaraciones realizadas con posterioridad.

APCI debe continuar con la supervisión de los proyectos e incluir a las entidades que las financian o representan.

En cuando a las intervenciones (proyectos), esta es realizada por la APCI quienes han manifestado que en los últimos años de 1500 intervenciones que les corresponde realizar anualmente, solo realizan alrededor de 30 intervenciones a nivel nacional. En el año 2017 registraron 1648 intervenciones, ejecutados por 440 entidades (lo que implica que hay entidades que ejecutan más de un proyecto), de los cuales sólo se supervisaron 48 proyectos, que es aproximadamente el 2.5 % de los proyectos registrados, a esto debemos considerar que las intervenciones solamente se realizan a aquellas actividades o proyectos que gozan de beneficios tributarios, cuya sanción por incumplimiento de alguno de los requisitos corresponde a 25 % de la UIT, esto se debe a que la APCI no cuenta con recursos necesarios y facultades que le permitan realizar el trabajo integral y operativo para prevenir la elusión, evasión o sanción de delitos tributarios, si fuera el caso. En el año 2015, se precisa en un medio local que APCI supervisó unos 700 proyectos de ONG y se identificaron ONGs cuyas donaciones no llegaron al usuario final. Y que actualmente se investigan en una instancia penal⁵.

Si el objetivo es tener una acción directa contra el lavado de activos, se requiere sin duda tener la información completa y exacta de la fuente de registro cooperante, es por ello la necesidad imperante de registrar a todas las ONGs que operan en el territorio nacional.

Asimismo, es oportuno precisar que las disposiciones que se tienen en materia de descentralización no se puntualiza la competencia de los gobiernos regionales y locales de supervisar las actividades de las ONGs, con lo cual se incide que debe mantenerse la competencia dentro de la APCI.

Es así que la cuenta única para el ingreso del dinero de las ONG permitirá que la UIF pueda recibir las alertas de operaciones sospechosas, asimismo, la APCI podrá contar con mayor evidencia para realizar sus actividades de supervisión ex ante y ex post, para lo cual todas las ONGs deberán estar registradas de manera obligatoria, independientemente de los beneficios tributarios a acogerse.

Es necesario señalar que todas aquellas entidades que gestionan recursos de cooperación internacional -independientemente de que gocen o no de beneficios tributarios otorgados por ley- deben estar obligadas a inscribirse en el registro correspondiente de la APCI, con la finalidad de que dicha institución tenga un registro de todas las entidades que operan en el país ejecutando programas y proyectos de cooperación internacional y pueda informar a la UIF-Perú, en su calidad de organismo supervisor en materia de prevención del lavado de activos y del financiamiento del terrorismo, cualquier operación sospechosa que realicen estas entidades vinculadas con los citados delitos.

⁵ <https://gestion.pe/peru/politica/ong-afrentar-denuncias-penales-desviacion-donaciones-102349-noticia/>

“Las medidas adoptadas por los países para proteger al sector de OSFL frente al uso indebido de los terroristas no debe interrumpir o desalentar las actividades caritativas legítimas. Más bien estas medidas deben promover la transparencia y fomentar una mayor confianza en el sector, tanto en toda la comunidad donante como entre el público en general, en cuanto a que los fondos y servicios de beneficencia lleguen a los beneficiarios legítimos que se pretende. Los sistemas que promueven un elevado grado de transparencia, integridad y confianza del público en el manejo y funcionamiento de todas las OSFL son parte integral del empeño para asegurar que el sector no pueda ser utilizado indebidamente para el financiamiento del terrorismo.”⁶

En junio de 2014, el GAFI publicó un documento de tipologías sobre Riesgo de abuso terrorista de organizaciones sin fines de lucro 9, que analizó 102 estudios de caso presentados por 14 países de todo el mundo. El documento de tipologías descubrió que más de una década

después de que el abuso de OSFL por parte de entidades terroristas fuera reconocido formalmente como una preocupación, la amenaza aún permanece. Si bien el abuso del sector de OSFL por parte de entidades terroristas es, en el contexto del sector global de OSFL, un riesgo de baja probabilidad, el impacto de dicho abuso del sector va más allá de la consideración estrecha del valor monetario.

El citado informe halló una correlación entre los tipos de actividades en los que se involucra una OSFL y el riesgo de abuso terrorista. El informe concluyó que:

- a) Las OSFL con mayor riesgo de abuso para financiamiento del terrorismo están involucradas en “actividades de servicio”, lo que significa programas enfocados a brindar alojamiento, servicios sociales, educación o cuidados de la salud. Esto es consistente con la definición del GAFI de organización sin fines de lucro. De hecho, ninguna de las OSFL en los estudios de caso analizados estuvo involucradas en “actividades expresivas”, lo que significa programas enfocados a los deportes y la recreación, artes y cultura, representación de intereses o defensa, tal como partidos políticos, grupos de expertos y grupos de presión.
- b) Los riesgos que enfrentan las OSFL involucradas en actividades de servicios no son todos iguales. Hay un riesgo mayor de abuso de OSFL que brindan actividades de servicios “en proximidad cercada a una amenaza terrorista activa”. Esto puede hacer referencia a OSFL que operan: i) en un área de conflicto donde hay una amenaza terrorista activa; o ii) a nivel nacional, en un país donde no hay conflicto, pero dentro de una población elegida activamente por un movimiento terrorista para obtener apoyo y protección. En ambos casos, la variable clave de riesgo no es geográfica, sino la proximidad a una amenaza terrorista activa.

Es importante destacar que esto no siempre se corresponde con áreas geográficas de conflicto o baja gobernabilidad

Un aspecto importante a señalar son las consideraciones principales para determinar qué OSFL están en mayor riesgo de abuso son el valor de sus recursos o actividades para las entidades terroristas y la proximidad a una amenaza terrorista activa que tiene la capacidad y la intención de abusar de las OSFL. En general, hay cinco categorías de abuso o riesgo que enfrentan las OSFL:

⁶ <https://www.gafilat.org/index.php/es/biblioteca-virtual/gafilat/documentos-de-interes-17/informacion-ala-cft-relevante-sobre-las-osfl/3868-mejores-practicas-del-gafi-sobre-la-lucha-contr-el-abuso-de-las-osfl/file>

- i. *La desviación de fondos es un método significativo de abuso, con actores dentro de la OSFL o actores externos (como socios extranjeros o recaudadores de fondos externos) responsables de la desviación para apoyar a entidades terroristas en algún punto a través de los procesos operativos o financieros de las OSFL;*
- ii. *Las OSFL o sus funcionarios directivos que sabiéndolo o no, mantienen una afiliación con una entidad terrorista, lo que puede resultar en que se abuse de la OSFL con fines múltiples, incluyendo el apoyo logístico general a la entidad terrorista;*
- iii. *Abuso para apoyar esfuerzos de reclutamiento por parte de entidades terroristas;*
- iv. *El abuso de la programación en la que el flujo de recursos es legítimo, pero se abusa de los programas de las OSFL en el punto de entrega; (...)*

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO

Al cierre de marzo del 2019, el monto total investigado en el Perú por lavado de dinero en los últimos 12 meses sumó US\$ 2,511 millones. Dicho monto, contenido en 66 informes de inteligencia financiera (IIF) emitidos por la UIF, denota un repunte respecto del registrado hasta febrero del 2019 (US\$ 1,791 millones), ello evidencia que estamos ante una figura que genera claras pérdidas al Estado porque es dinero que se genera producto de actividades delictivas y que demandan del Estado, la actuación clara de la UIF a fin de poder combatirla pero es necesario como lo expuesto en el presente proyecto contar con mejores herramientas tanto legales como técnicas.

Es así como la debida aprobación de esta propuesta de iniciativa legislativa no genera gastos adicionales en el Presupuesto del Sector Público, por cuanto su aplicación si bien plantea una competencia directa de la APCI, ello debe apuntar a que la propia institución mediante el buen uso de sus recursos y plataformas existentes adecúe sus procedimientos y funcionamiento interno a fin de poder garantizar el debido registro de las organizaciones sin fines de lucro.

Tal como lo señala la Contraloría General de la República, la corrupción y la inconducta funcional siguen afectando a las labores del Estado y a todos los ciudadanos y, en el año 2019, ocasionaron pérdidas al país por aproximadamente 23 000 millones de soles.⁷, en ese sentido, el costo beneficio de la presente norma talla directamente en reducir las pérdidas generadas al estado por el crimen organizados y sus diversas actividades ilícitas. La propuesta permitirá un trabajo claro, transparente y adecuado por parte de la UIF en la lucha frontal contra el lavado de activos, siendo en si una propuesta sin incidencia presupuestal para la entidad.

VINCULACIÓN CON LAS POLÍTICAS DEL ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El proyecto de Ley se enmarca dentro de la Política de Estado 26, con este objetivo el Estado: (a) enfatizará los principios éticos que refuercen el cumplimiento ciudadano de las normas; (b) velará por el desempeño responsable y transparente de la función pública, promoverá la vigilancia ciudadana de su gestión y el fortalecimiento y la independencia del Sistema Nacional de Control; (c) desterrará la impunidad, el abuso de poder, la corrupción y el atropello de los derechos; (d) desarrollará una cultura de paz, de valores democráticos y de transparencia, que acoja los reclamos genuinos y pacíficos de los distintos sectores de la

⁷ <https://rpp.pe/peru/actualidad/contraloria-general-peru-pierde-anualmente-s-23-000-millones-por-corrupcion-e-inconducta-funcional-noticia-1273874>



sociedad; (e) promoverá una cultura de respeto a la ley, de solidaridad y de anticorrupción, que elimine las prácticas violatorias del orden jurídico, incluyendo el tráfico de influencias, el nepotismo, el narcotráfico, el contrabando, la evasión tributaria y el lavado de dinero; y (f) regulará la función pública para evitar su ejercicio en función de intereses particulares.

Conforme se plantea, el Estado está en la posición de promover a través de esta iniciativa legislativa medidas claras para potenciar un gobierno transparente, alienado en una cultura de mejora en la gestión pública y de claras acciones contra el lavado de activos.

ANALISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta legislativa, tiene un impacto directo en el fortalecimiento de medidas contra el lavado de activos, a alcanzar los propósitos de proteger la integridad del sistema económico-financiero y a evitar así los delitos que ejecutan las organizaciones criminales y terroristas.

La propuesta normativa busca claramente eliminar la criminalidad organizada que trabaja ahora bajo una apariencia de legalidad sobre los activos ilícitamente obtenidos. El hecho de avanzar en este campo es de prioritario interés del Estado peruano, en concordancia con lo señalado por el Acuerdo Nacional, bajo las disposiciones vigentes, del avance actual que presenta la UIF, esta es una oportunidad para descubrir e investigar sus operaciones, determinar responsables y trabajar en el fortalecimiento de las instituciones del Estado que trabajan diariamente en esta lucha.