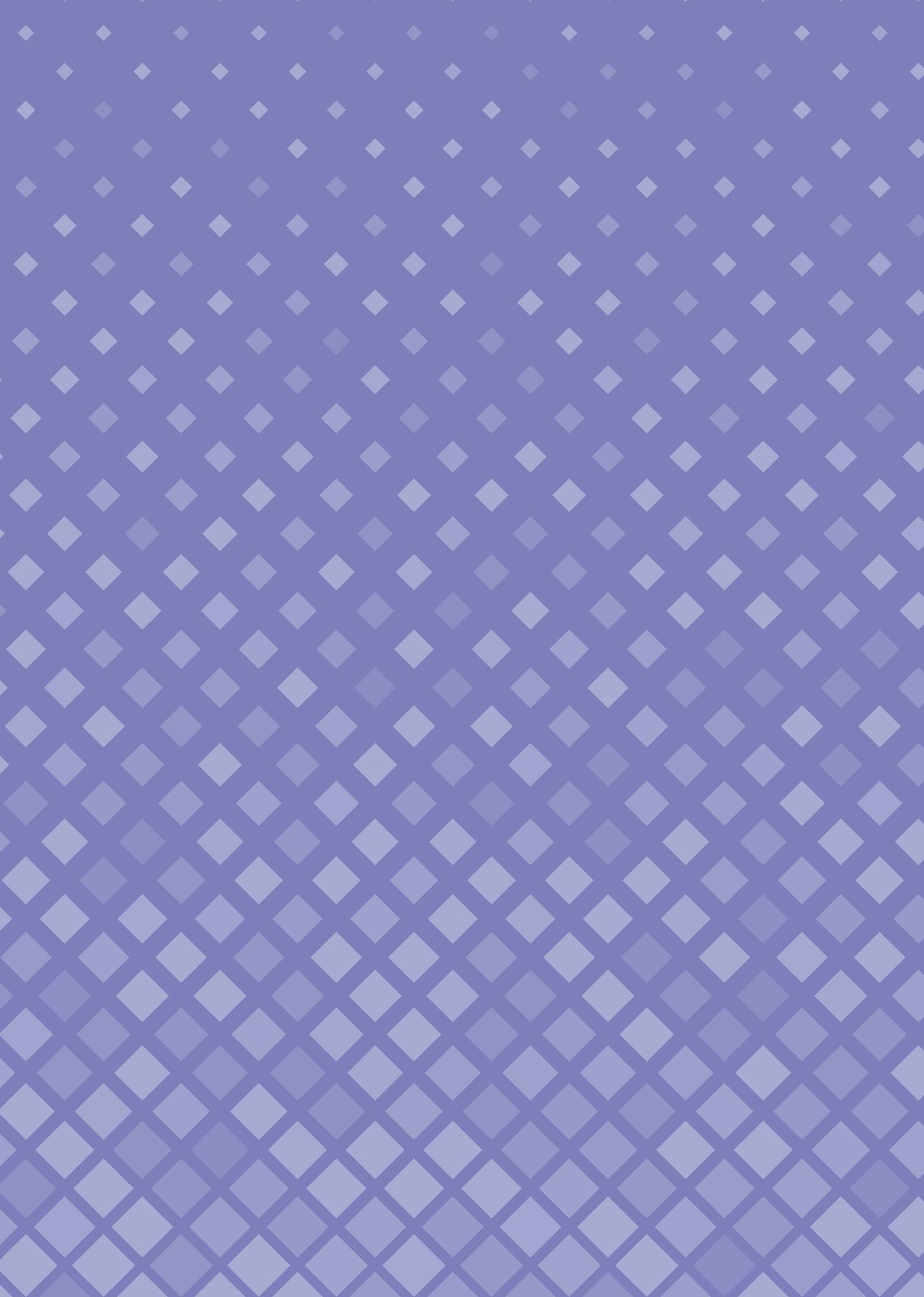


Estudio nacional del entorno normativo, jurídico y político de las organizaciones de la sociedad civil



Estudio nacional del entorno normativo, jurídico y político de las organizaciones de la sociedad civil

Autora: xxxx

Corrección de estilo: Mariana Carlin Ronquillo

Primera edición: 2024

Editado por:

Instituto de Defensa Legal (IDL)

Diseño y diagramación:

Solange Carlín Calcina

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de Instituto de Defensa Legal (IDL) en el marco del proyecto *Articulación para la Construcción Participativa Social en el Perú (Ruway)* y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2024-xxxxx

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
CAPÍTULO I ENTORNO GENERAL DE LAS OSC: UNA REPRESIÓN DESCONTROLADA DE LA PROTESTA SOCIAL	13
1. DESMONTAJE DE CONTROLES DE LA REPRESIÓN A LA PROTESTA SOCIAL	15
<hr/>	
2. INICIO DEL DESMONTAJE (2007-2018)	19
1 Reformas normativas	21
2 La aplicación contra la protesta	28
<hr/>	
3. INTENSIFICACIÓN RECIENTE (2019-2023)	33
1 Reformas normativas	36
2 La aplicación contra la protesta	47
3 Débil protección jurisprudencial	61
<hr/>	
4. ANÁLISIS DE PERCEPCIONES DE OSC EN LAS REGIONES	67
<hr/>	
CAPÍTULO II ENTORNO ESPECÍFICO DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG)	79
1. ENTORNO SOCIOPOLÍTICO: CAMBIOS Y PERMANENCIAS EN LAS ONG, LA CTI Y LA RELACIÓN CON EL ESTADO	85
1 Las identidades y roles de las ONG	86
2 La ejecución de fondos provenientes de la CTI	88
3 Mantenimiento de hostilidad congresal y mediática	91
<hr/>	
2. ENTORNO JURÍDICO: NUEVA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE CTI Y RENOVACIÓN NORMATIVA	97
<hr/>	

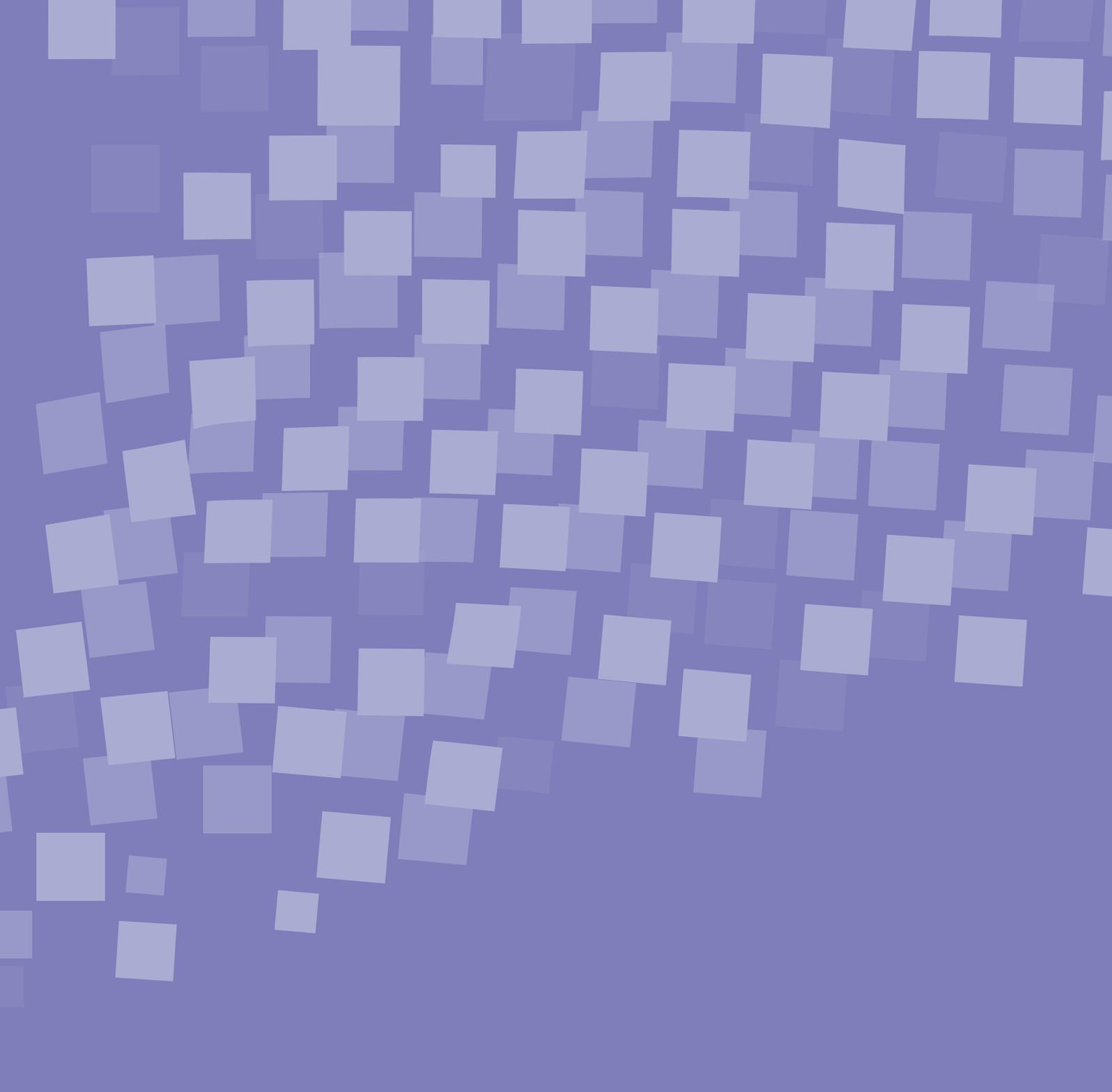
<hr/>		
3.	PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ANTE LA APCI	107
1	Inscripción, renovación y depuración del registro de ONGD	108
2	La declaración anual	121
3	Beneficios tributarios	128
<hr/>		
4.	LA SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN POR LA APCI	139
1	Antecedentes	140
2	Evolución normativa reciente	145
3	El uso reciente de la facultad de supervisión	151
<hr/>		
5.	LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA APCI	159
1	Antecedentes	160
2	Evolución normativa reciente	162
3	El uso reciente de la facultad sancionadora	166
<hr/>		
6.	LA VISIÓN DEL CONGRESO SOBRE LAS OSC Y EL APCI: ENTRE EL ASISTENCIALISMO Y LA PARANOIA PENAL	173
<hr/>		
7.	SUPERVISIÓN POR SUNAFIL Y MUNICIPALIDADES	181
<hr/>		
CONCLUSIONES		187
1	Sobre el contacto represivo general	188
2	Sobre el contexto específico de las ONG	190
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS		193
ANEXOS		201

GLOSARIO

SIGLAS	NOMBRE
ACR	Análisis de Calidad Regulatoria
ANC	Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo
APCI	Agencia Peruana de Cooperación Internacional
CIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CNDH	Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
COECCI	Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional
CSS	Cooperación Sur-Sur
CT	Cooperación Triangular
CTI	Cooperación Técnica Internacional
DFS	Dirección de Fiscalización y Supervisión
DIRCOTE	Dirección Contra el Terrorismo
ENIEX	Entidades e Instituciones de Cooperación Técnica Internacional
IGV	Impuesto general a las ventas
IPM	Impuesto de promoción municipal
IPREDA	Instituciones privadas sin fines de lucro, receptoras de donaciones de carácter asistencial o educacional provenientes del exterior

SIGLAS	NOMBRE
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONG	Organización no gubernamental
ONGD	Organización no gubernamental para el desarrollo
OPCTI	Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional
OSC	Organización de sociedad civil
PAS	Plan Anual de Supervisión
PNCTI	Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional
RDE	Resolución Directoral Ejecutiva
SNDCTI	Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Técnica Internacional
Sunafil	Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral
TC	Tribunal Constitucional
TUPA	Texto Único de Procedimientos Administrativos
UIF	Unidad de Inteligencia Financiera
UNMSM	Universidad Nacional Mayor de San Marcos





PRESENTACIÓN

Para la ejecución de este estudio, hemos asumido que la sociedad civil se define como la esfera de actores, valores, e instituciones que son analíticamente independientes y diferenciados de la familia, el Estado y el mercado (Alexander en Meyer y Stacey, 2010, p. 465). Esto puede operativizarse en formas de organizaciones como las asociaciones religiosas, organizaciones indígenas, sindicatos, federaciones, ONG, gremios profesionales, cámaras de comercio, asociaciones de ayuda mutua como las ollas comunes, etc., aunque veremos que las líneas divisorias no son siempre del todo nítidas.

El estudio se organiza en dos capítulos. El primero examina el entorno represivo que afecta de manera general a diversos tipos de organización de sociedad civil (OSC), reduciendo los espacios para el ejercicio de derechos ciudadanos, como el derecho a la reunión, a la libertad de expresión o a la participación política, que son algunos de los fundamentos del derecho a la protesta. El segundo capítulo, por su parte, se enfoca en analizar el entorno jurídico vinculado a las ONG.

El primer capítulo nos mostrará cómo han evolucionado las normas en la última década y media sobre el uso de la fuerza por parte de policías y militares, la responsabilidad penal de policías y militares, y la criminalización de actos de protesta. Si bien en este trabajo ponemos énfasis en el último quinquenio, es importante contextualizar el estudio dentro de un marco temporal algo más amplio, a fin de comprender mejor el origen de varias normas, así como su variación y aplicación en años recientes. Veremos cómo este marco normativo posibilitó el agravamiento de la violencia represiva del Estado, lo que socava la posibilidad de controlar el ejercicio de la violencia estatal contra la población civil que ejerce su derecho a la protesta.

El segundo capítulo analiza cómo se regula a las ONG y la variación de la relación entre el Estado y ellas en el transcurso de la última década y media. Diversas normas que antes se habían establecido para controlar a las ONG han sido derogadas o modificadas, lo cual ha simplificado y aclarado el panorama. No obstante, por el contexto político adverso que actualmente afrontan, han surgido nuevas potenciales amenazas jurídicas que podrían impactarlas negativamente: desde el Congreso, las ONG son hostilizadas, pues, desde ahí, se debaten propuestas normativas represivas contra estas.

Para el presente diagnóstico, hemos implementado un enfoque metodológico mixto. En primer lugar, hemos analizado normas y jurisprudencia de la última década y media en torno a este tema desde una perspectiva estrictamente jurídica. Esto se realizó respecto del entorno represivo general como del entorno específico de las ONG. Lo anterior se complementa con el estudio documental de diversos informes de instituciones públicas sobre conflictividad social y reportes de organismos internacionales sobre las violaciones de derechos humanos vinculadas a las protestas masivas en nuestro país entre diciembre de 2022 y marzo de 2023. Asimismo, hemos analizado Proyectos de Ley discutidos en el Congreso, los que revelan varias señales de alerta. Finalmente, hemos realizado entrevistas semiestructuradas a 15 personas con experiencias diversas de trabajo desde la sociedad civil, particularmente ONG.

CAPÍTULO I

ENTORNO GENERAL DE LAS OSC: UNA REPRESIÓN DESCONTROLADA DE LA PROTESTA SOCIAL





1

**DESMONTAJE DE
CONTROLES DE LA
REPRESIÓN A LA
PROTESTA SOCIAL**

El objetivo del presente capítulo es analizar la relación entre el ejercicio del derecho a la protesta y las respuestas que ha brindado el sistema jurídico y político en el último quinquenio. Aunque este informe se enfoca en el análisis del último quinquenio (2019-2023), es importante referirnos a lo ocurrido durante la década previa para, por un lado, identificar los principales aspectos de la relación entre el ejercicio del derecho a la protesta y la respuesta del sistema jurídico y político; y, por otro lado, b) rastrear la evolución de dichos aspectos en los últimos años.

Pese a que el derecho a la protesta tiene claros fundamentos jurídicos, tanto en el derecho internacional¹ como en el derecho interno², la última década y media se ha caracterizado por dos fenómenos jurídico-políticos que dialogan continuamente

- la reducción de controles a la represión de la protesta por parte de la Policía y las Fuerzas Armadas, así como el aumento de la violencia en contextos de manifestaciones); y
- la intensificación de la criminalización de la protesta social, tanto en las normas penales como en la práctica de las instituciones del sistema de justicia.

¹ El derecho a la protesta deriva de otros derechos reconocidos en instrumentos internacionales. Así, en el sistema universal, se basa en el derecho a la reunión pacífica, reconocido en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) del que Perú es parte. Este derecho a la reunión pacífica es esencial para el ejercicio de muchos otros, incluidos los derechos a la libertad de expresión, a libertad de asociación y a participar en la dirección de los asuntos políticos. Es un derecho relevante, pues la participación, en sus manifestaciones individuales o colectivas, garantiza el desarrollo de las sociedades, lo que permite la resolución inclusiva de las diferencias y problemas sociales (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2023, p. 10). De forma similar, a nivel regional, el derecho a la protesta se deriva de diversos derechos reconocidos en la Convención Americana de Derechos Humanos, tales como el derecho a la libertad de expresión, derecho de reunión, libertad de asociación, libertad sindical, derecho de huelga y derecho a la participación política. Además, la protesta se vincula a derechos económicos, sociales y culturales, ya que es un mecanismo esencial para garantizar los derechos económicos, sociales y culturales (Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA y Comisión Interamericana de Derechos Humanos, 2019, pp. 11-14).

² El derecho a la protesta se vincula a varios derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política del Perú, como son el derecho a la libertad de opinión, expresión y difusión del pensamiento, el derecho a la huelga, la libertad de tránsito y el derecho a la reunión.

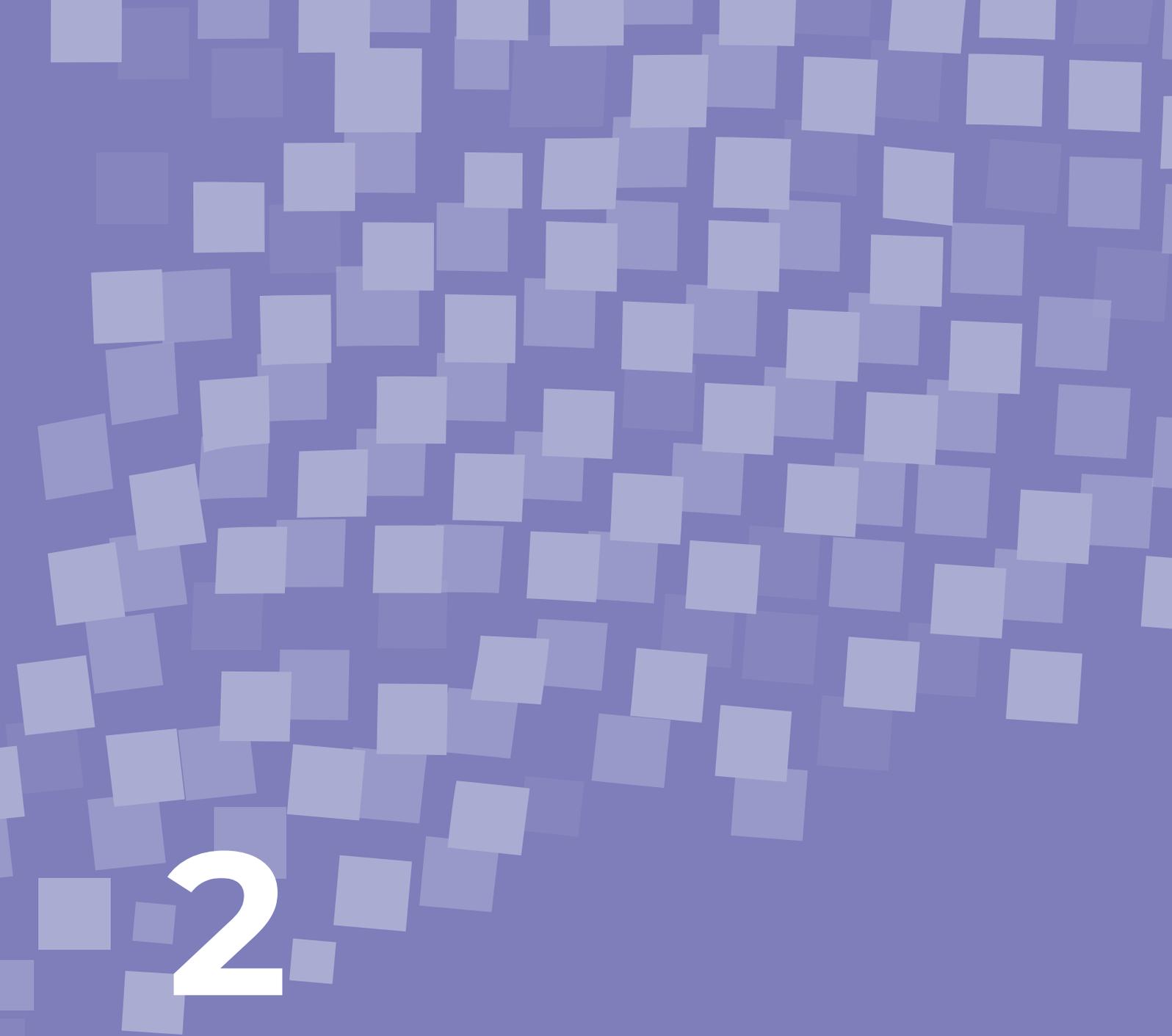
Bajo esta lógica, cada vez existen menos controles para la forma en que el Estado reprime la protesta social, de modo que su carácter autoritario y represivo tiende a expandirse. Esta tendencia es claramente palpable desde la última década y media, pero se ha acentuado en el último quinquenio y podría agudizarse todavía más, considerando el accionar reciente del gobierno y los Proyectos de Ley en trámite, como veremos en el presente capítulo.

A esta tendencia creciente, la denominamos *desmontaje de los controles de la represión*. Ahora bien, cabe aclarar que esta etiqueta no revela problemas como la exoneración de responsabilidad penal de los agentes de las fuerzas del orden por excesos cometidos, el *terruqueo* en la prensa y redes sociales, o, incluso, las pugnas por la memoria colectiva respecto de la represión.

La primera etapa que será analizada va desde el año 2007 hasta el 2018. El inicio de este período está marcado por un aumento considerable de conflictos sociales (principalmente, protestas por reclamos socioambientales), y el inicio de normas con rango de ley que reducen la eventual responsabilidad penal de policías y militares al reprimir las protestas mediante el uso de sus armas. Esta alta conflictividad socioambiental se mantendrá a lo largo del período, así como la proliferación de tipos penales modificados para que un mayor número de protestas puedan ser subsumidas bajo estos delitos. En este contexto, como veremos, la violencia con la que se enfrentan los conflictos sociales es alta, así como el procesamiento penal de las y los manifestantes.

La segunda etapa analizada va desde el 2009 hasta el 2023. En este período, la conflictividad socioambiental se mantiene alta, pero a ello se le suma un importante aumento de las protestas contra el gobierno nacional. En este contexto, se agudizan las respuestas represivas descontroladas por parte del Estado, tanto a nivel de normas como en la forma en que se gestionan los conflictos sociales. Asimismo, los debates en el Congreso nos mostrarán visiones sobrecriminalizadoras de la protesta.





2

**INICIO DEL
DESMONTAJE
(2007-2018)**

Inicialmente, el desmontaje de los controles a la represión guardó relación con el aumento de los conflictos socioambientales, cuando pasaron a ser el principal tipo de conflicto social. La Defensoría del Pueblo registra y acompaña los conflictos sociales desde el 2004. En un inicio, había cierta homogeneidad en la cantidad de conflictos y los tipos principales. Entre los años 2004 y 2006, los conflictos reportados anualmente superaban apenas el centenar de casos y los reclamos contra autoridades municipales eran los más frecuentes. Para entonces, los conflictos ambientales no llegaban a superar el 20 % de casos. Después de estos, los más frecuentes eran los conflictos gremiales o comunales (conflictos entre comunidades indígenas por delimitación o acceso a tierras)³. La conflictividad social se encontraba, sin embargo, en aumento, particularmente los conflictos socioambientales. Entre el 2007 y 2008, se produjo un cambio de tendencia: los conflictos llegaron a superar los 200 casos anuales y los socioambientales se convirtieron en el tipo de conflicto más prevalente. Así, durante el 2008, se llegaron a registrar 216 conflictos, y los socioambientales constituyeron la categoría principal, con un 46 %, con lo que superaron los conflictos municipales, que pasaron a representar el segundo tipo más frecuente, con 14 % el mismo año (Defensoría del Pueblo, 2008, pp. 231–232; 2009, pp. 224–227).

A lo largo del período, hasta el 2018, el volumen general de conflictos sociales registrados estuvo por encima de los 200 casos anuales, y los socioambientales se consolidaron como los más frecuentes. Ese año, se registraron un total de 232 conflictos, de los cuales el 62.1 % eran socioambientales y, para el final de este período, los conflictos por asuntos contra el gobierno nacional ya aparecían como el segundo más frecuente, con un 9.5 %.

³ En los dos primeros años (2004-2005), se registró un total de 109 conflictos en todo el país. Los conflictos locales (reclamos contra autoridades municipales) eran los más frecuentes, pues abarcaban el 72 %. En segundo lugar, se encontraban los conflictos gremiales con un 14 % y los conflictos socioambientales, con un 5 %. En el 2006, se observó un patrón similar, pues se reportaron 110 conflictos, donde el 40 % correspondía a los conflictos de tipo local o municipal, los conflictos ambientales representaban el 21 % y los comunales (conflictos entre comunidades por tierras o acceso a recursos), el 16 % (Defensoría del Pueblo 2005, pp. 291–292; 2007, pp. 239–243).

1. REFORMAS NORMATIVAS

El aumento de la conflictividad en el 2007 vino acompañado de reformas que facilitaban socavar las protestas. Estas eran de dos tipos: por un lado, se reformaron normas sobre las facultades y responsabilidades de los miembros de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; y por otro, se modificaron diversos Artículos del Código Penal que permitían que cada vez más actividades de protesta pudieran subsumirse en delitos. Sobre el primer tipo, las reformas comenzaron en julio de 2007. Ese mes, el expresidente García promulgó el Decreto Legislativo N.º 982, el cual añadió al Código Penal una causal para eximir a policías y militares de responsabilidad penal:

Artículo 20.- Está exento de responsabilidad penal:

[...]

11. *El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional, que en el cumplimiento de su deber y en uso de sus armas en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte.*

La Defensoría del Pueblo consideró que esta reforma era inconstitucional porque excedía la ley que delegaba facultades legislativas al Poder Ejecutivo (Ley N.º 29009). Esta ley no habilitaba al Ejecutivo para desarrollar disposiciones penales de alcance general que no estuvieran relacionadas con la lucha contra el crimen organizado⁴. En otras palabras, aunque el Decreto Legislativo N.º 982 tenía como objetivo regular asuntos vinculados al crimen organizado y otros delitos, introdujo modificaciones que extendían su aplicación a cualquier intervención de las fuerzas policiales y militares en la que se produjeran lesiones o muertes con el uso de armas. Esto implicaba que dichas disposiciones no solo se limitaran a la lucha contra el crimen organizado, sino que también pudieran ser utilizadas para

⁴ Para la Defensoría del Pueblo, además, esta norma era innecesaria porque una justificación similar se podía desprender de la interpretación del inciso 8 del mismo Artículo del Código Penal: "El que obra por disposición de la ley, en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo" (Defensoría del Pueblo (2008, p. 553)

justificar el uso de la fuerza en otros contextos, incluyendo la represión de conflictos sociales, en un momento en el que estos iban en aumento⁵.

Así, el Decreto N.º 982 fue central para el blindaje de la represión excesiva, e incluso ha sido cambiado en más de una oportunidad. La primera vez fue en el 2014, a través de la Ley N.º 30151, cuando, principalmente, se retiró la especificación sobre que el uso de las armas debía ser “en forma reglamentaria”. De ello, se desprende que se buscaba exonerar de responsabilidad a policías y militares que causen muerte o lesiones usando sus armas, incluso de manera “no reglamentaria”⁶.

Por otro lado, en esta etapa se emitieron dos normas importantes que llenaron un vacío sobre el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas:

- el Decreto Legislativo N.º 1095, Decreto Legislativo que establece reglas de empleo y uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, publicado el 01 de septiembre de 2010, durante el gobierno del expresidente García;
- el Decreto Legislativo N.º 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, publicado el 16 de agosto de 2015, durante el gobierno del expresidente Humala.

Resultó más controvertido el primero de estos Decretos Legislativos, en tanto abría la posibilidad de un uso excesivo de la fuerza contra las protestas sociales. El segundo, en cambio, dejó sentado el principio de proporcionalidad, que fue objeto de desmontaje posteriormente.

En relación al Decreto Legislativo N.º 1095, entre sus diversas disposiciones, incorporaba una controvertida definición de *grupo hostil*, incluida en el Artículo 3, así como la intervención de las Fuerzas Armadas para prestar el apoyo a la Policía sin necesidad de declaración previa de estado de emergencia:

⁵ Este inciso fue modificado el 2014, por la Ley N.º 30151.

⁶ De similar opinión son Saldaña y Portocarrero (2017, p. 323). Esta norma volverá a ser modificada el 2020, esta vez bajo la premisa de que el Poder Judicial debe presumir la legalidad de cualquier actuación policial, como veremos más adelante.

Artículo 3.- Definición de términos

Para los efectos del presente Decreto Legislativo, se entiende por:

[...]

f. Grupo hostil.- Pluralidad de individuos en el territorio nacional que reúnen tres condiciones: (i) están mínimamente organizados; (ii) tienen capacidad y decisión de enfrentar al Estado, en forma prolongada por medio de armas de fuego, **punzo cortantes o contundentes en cantidad**; y (iii) participan en las hostilidades o colaboran en su realización.

[...]

k. Operaciones militares.- Actividades que realizan las Fuerzas Armadas para enfrentar la capacidad armada de grupos hostiles en el marco del Derecho Internacional Humanitario.

Artículo 4.- Finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas

La intervención de las Fuerzas Armadas en defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad se realiza dentro del territorio nacional con la finalidad de:

[...]

4.3 Prestar apoyo a la Policía Nacional, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o **protección de instalaciones estratégicas** para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales **y en los demás casos constitucionalmente justificados** cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible o existiera peligro de que ello ocurriera⁷.

⁷ Los énfasis son propias.

Como puede verse, el Artículo 3 plantea una definición de *grupo hostil* que incluye a individuos portadores de armas punzocortantes o contundentes en cantidad (es decir, cuchillos, palos, piedras, etc.). Definirlos de esta forma habilitaba a las Fuerzas Armadas a que los asumieran como objetivos militares, pese a la clara desventaja de los grupos así definidos por no contar con armamento ni formación militar. Esta definición establecida en el Artículo 3 era demasiado amplia, lo que permitía extender el ámbito de aplicación del derecho humanitario a conflictos sociales. Por ejemplo, autorizaba el uso de armamento de guerra y permitía que los delitos cometidos durante conflictos sean investigados y juzgados por el fuero militar (Saldaña Cuba y Portocarrero Salcedo, 2017, p. 321)

Por otro lado, el Artículo 4.3 señalaba que las Fuerzas Armadas podían intervenir en apoyo de la Policía sin necesidad de que se declare estado de emergencia ante cualquier situación referida a la “protección de instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control del orden interno, sea previsible o existiera peligro de que ello ocurriera”, además del terrorismo y narcotráfico. Como puede verse, la formulación es bastante abierta, por lo que quedaba en manos del gobierno de turno darle contenido, habilitando a que potencialmente las Fuerzas Armadas pasen a controlar conflictos sociales sin necesidad de declaración de estado de emergencia. En la misma línea, de acuerdo con Saldaña y Portocarrero, cualquier forma de intervención de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, en el marco de la Constitución, debe asumirse como excepcional, por lo que se requiere la declaración previa y formal de estado de emergencia, pero la mención de las instalaciones estratégicas en la práctica de los gobiernos funcionaba como justificación para el envío de las Fuerzas Armadas para controlar conflictos sociales, aun cuando dichas instalaciones pudieran ser la misma fuente de conflictividad por ser esenciales para las industrias extractivas. Por ello, por ejemplo, durante la protesta en Bagua el 2009, se tomó la estación número 6 de

Petroperú; mientras que, en Cajamarca, el 2012, se bloquearon vías que permitían el acceso al proyecto Minas Conga (2017, pp. 321–322).

Pese a la formulación problemática de las normas mencionadas, su constitucionalidad fue confirmada por el Tribunal Constitucional (TC), aunque precisando el sentido con el que debían ser interpretadas. Así, en el caso de la definición de grupo hostil, el TC eliminó la mención de las armas punzocortantes o contundentes en cantidad. En el caso del Artículo 4.3, el TC mantuvo la referencia a las instalaciones estratégicas, pero precisó el sentido de “los demás casos constitucionalmente justificados”, señalando que se referían a casos extremos en los que se ponga en peligro la vida, integridad, salud y seguridad de las personas, de toda o parte de la población (Sentencia, Expediente N.º 00022-2011-PI-TC, 2015).

Por otro lado, como se mencionó, el Decreto Legislativo N.º 1186 estableció la regulación sobre el uso de la fuerza policial. Un aspecto relevante, cuyo desmontaje generó controversia en la etapa siguiente, fue el principio de proporcionalidad, incluido en el inciso c) del numeral 4.1 del Artículo 1. La versión original era escueta, y fue precisada después mediante la Ley N.º 30644 (publicada el 17 de agosto de 2017). Quedó formulada de la siguiente forma:

Proporcionalidad. *El uso de la fuerza se aplica con un criterio diferenciado y progresivo, determinado por el nivel de cooperación, resistencia (activa o pasiva) o la agresión de la persona o personas a quienes se interviene y considerando la intensidad, peligrosidad de la amenaza, condiciones del entorno y los medios que disponga el personal policial para controlar una situación específica.*

Un siguiente grupo de reformas legales está referido a las modificaciones al Código Penal. En estos años, fueron numerosas las reformas a los tipos penales que permiten el procesamiento de las y los participantes en actos de protesta, principalmente socioambiental. Se aumentaron las penas y se establecieron diversos agravantes. Así, por ejemplo, el año 2007, el mencionado Decreto Legislativo N.º 982, además de modificar el Artículo 20 del Código Penal, incluyó modificaciones a varios tipos penales, entre ellos, el Artículo 200, referido al delito de extorsión. Al respecto, la Defensoría del Pueblo señaló que este cambio fue introducido con el siguiente objetivo:

“
[C] on el fin de incluir una sanción penal de inhabilitación para los funcionarios públicos que tengan poder de decisión o ejerzan cargos de confianza y de dirección y participen de una huelga, tiene por objeto regular la participación de este tipo de funcionarios en actos públicos de protesta, lo que es ajeno al ámbito de la criminalidad organizada. Por este motivo, la modificatoria es inconstitucional, pues no guarda relación con la materia legislativa delegada a través de la Ley N.º 29009 (2008, pp. 552–553).
”

El espectro de tipos penales modificados fue bastante amplio, de modo que cada vez más situaciones de protesta se podían subsumir en sus supuestos de hecho. En este período, los tipos penales respecto del orden público evolucionaron: delitos sobre disturbios, atentados contra la seguridad común, entorpecimiento de servicios públicos. Estos cambios muchas veces tienen referencias explícitas a infraestructuras, vías de comunicación o elementos que se vinculan con industrias extractivas. Por ejemplo, el 2006, en el delito de entorpecimiento de servicios públicos (Artículo 283 del Código Penal), se añadió un agravante sobre afectación al normal funcionamiento de la provisión de hidrocarburos. Igualmente, en

los delitos contra la integridad física y contra el patrimonio, se observa una tendencia a la represión de la protesta socioambiental. Por ejemplo, el delito de lesiones graves tiene como agravante que el sujeto pasivo sea miembro policial o militar (desde 2006, por Ley N.º 28820). Igualmente, se agravó la pena del delito de hurto agravado (Artículo 186 del Código Penal) en casos de afectación de bienes, infraestructura o instalaciones de uso público, o lo relacionado a servicios públicos como saneamiento, electricidad, gas o telecomunicaciones (Ley N.º 29583). Desde el 2016, mediante Decreto Legislativo N.º 1245, también se establecieron agravantes para el delito de hurto sobre infraestructura e instalaciones públicas o privadas utilizadas para la cadena productiva de gas, hidrocarburos o derivados (Saldaña Cuba y Portocarrero Salcedo, 2017, pp. 334–337).

Bazán identificó que, de un total de 10 tipos penales alegados para investigar a dirigentes y manifestantes, 8 sufrieron diversas modificaciones en el Código Penal entre 2002-2017, orientadas a endurecer el tipo penal, incorporar agravantes y/o aumentar las penas. En total, en ese período, se produjeron 25 modificaciones normativas a los delitos que podían aplicarse eventualmente a situaciones de protesta social (Bazán Seminario, 2023, pp. 178–183).

2. LA APLICACIÓN CONTRA LA PROTESTA

La aprobación y aplicación de estas reformas para afrontar la creciente conflictividad social (principalmente socioambiental) ha derivado en un uso muy violento del derecho, en el que frecuentemente se vulneran los derechos a la vida, integridad y libertad, bajo un aparente manto de legalidad. Esto ocurre porque varios de estos hechos se realizan por policías o militares, y son presentados por el Estado como acciones dentro de la ley (Saldaña Cuba y Portocarrero Salcedo, 2017, pp. 313–314). Ciertamente, han ocurrido con el amparo del marco jurídico, pero este marco ha ido desmantelando cualquier control ante la represión estatal, por lo que su constitucionalidad y legitimidad es cuestionable.

La violencia excesiva se comenzó a normalizar a partir de esta etapa. La data proporcionada por la Defensoría del Pueblo permite identificar un total de 23 declaratorias de estados de emergencia a raíz de conflictos sociales entre los años 2004 hasta 2016. Además, se produjeron numerosas autorizaciones para que las Fuerzas Armadas intervengan sin previa declaración de estado de emergencia, las que fueron prorrogadas y ampliadas. La violencia y el uso de la fuerza excesiva van de la mano con las declaratorias de estados de emergencia, pues en ese mismo período se registraron un total de 50 muertes ocurridas el mismo día en que iniciaron los estados de emergencia (Saldaña Cuba y Portocarrero Salcedo, 2017, pp. 333– 334).

Luego del uso excesivo de la fuerza para contener las protestas, está también la activación del sistema penal para criminalizar a quienes participan de las protestas bajo la amplia gama de tipos penales modificados con ese fin. No existen cifras sobre el volumen de casos de detenciones, prisiones preliminares, preventivas, acusaciones fiscales, condenas, etc., que nos permitan cuantificar la criminalización de la protesta. No obstante, sí existen análisis que permiten observar los sesgos contra quienes participan de las protestas, y la impunidad para agentes policiales y militares.

Por ejemplo, en los casos de los conflictos en Bagua (2009), Conga (2012) y Espinar (2012), donde se registraron muertes tanto de civiles como de policías, las investigaciones sobre la muerte de civiles fueron archivadas en la etapa de investigación preliminar, mientras que las investigaciones contra las y los manifestantes y dirigentes sociales continuaron hasta sus últimas consecuencias. (Saldaña Cuba y Portocarrero Salcedo, 2017, pp. 316–317). Las personas manifestantes en los conflictos socioambientales suelen ser gente pobre, campesina e indígena. Por ello, la represión policial y militar es especialmente drástica con ellas y ellos, y no con las personas responsables de sus muertes. Ello refleja un racismo histórico (Saldaña Cuba y Portocarrero Salcedo, 2017, p. 338). También, es necesario destacar que la discriminación estructural va todavía más allá. Aunque no existen muchos estudios del sistema de justicia peruano desde un enfoque decolonial, un reciente estudio sobre el caso Las Bambas gráfica con detalle cómo las diversas y diversos agentes de la represión policial y la criminalización de la protesta actuaron como parte de un sistema caracterizado por la parcialidad y dependencia:



De esta manera, capitales chinos ocuparon el lugar de imperios antes ubicados en el Norte Global, los cuales potenciaban el rol del Perú como productor de materias primas y como país periférico del sistema mundo capitalista.

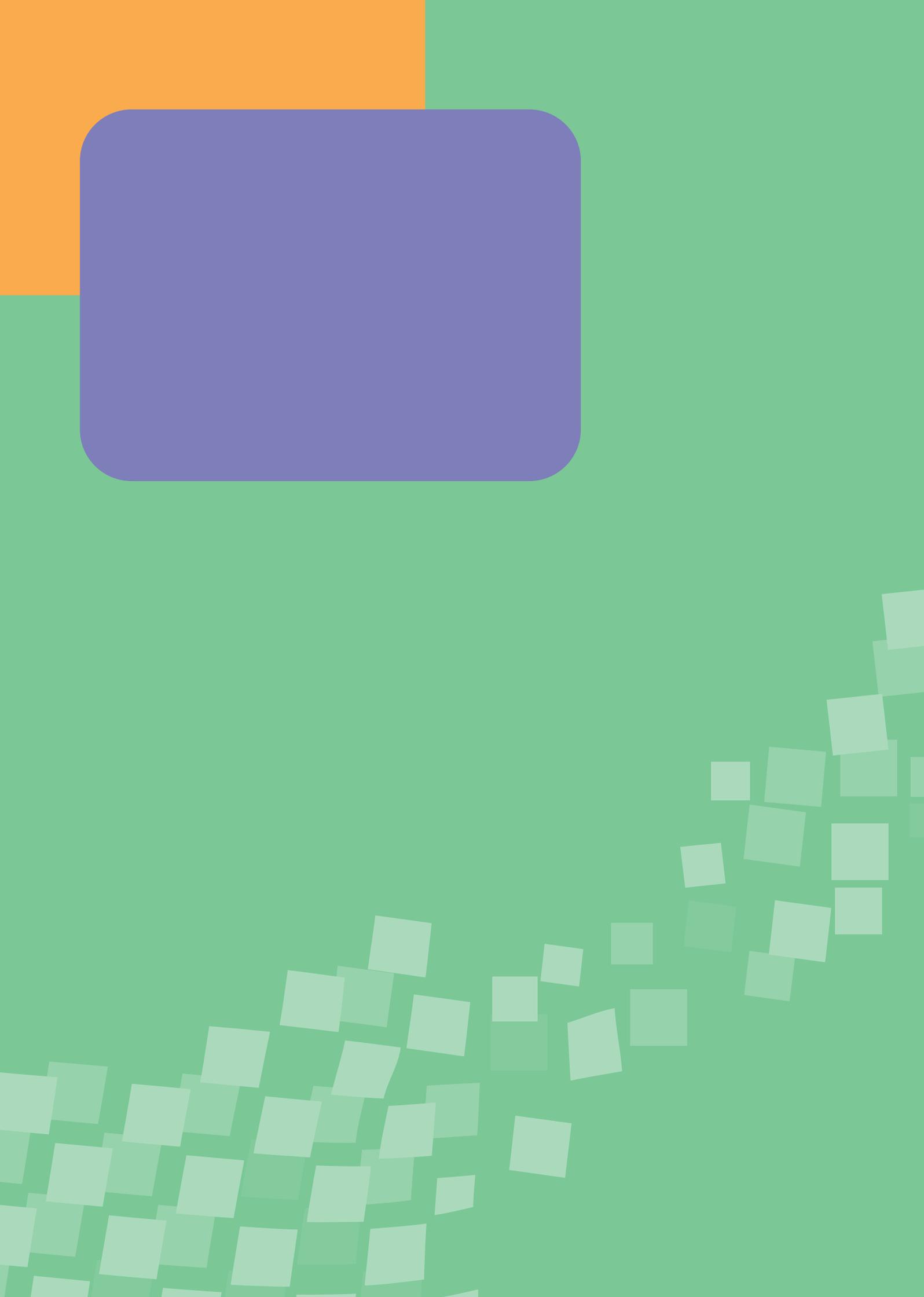
*[...] En ese contexto, el sistema de justicia estatal expresó su parcialidad y dependencia. Varones y mujeres de piel marrón, con uniforme policial, aliados desde el 2012 mediante convenios remunerados a Las Bambas, calificaron a los y las manifestantes de **fuerzas enemigas y de terroristas** y, en el peor de los casos, dispararon armas letales contra esos sujetos y sujetas racializadas que protestaron el 28 de septiembre de investigaciones*

para determinar si hubo responsabilidades penales y uso irregular de la fuerza letal encaminaron rápidamente hacia la impunidad. Otra expresión de la parcialidad policial fue la criminalización de dirigentes, dirigentas y manifestantes. Echando mano de leyes penales endurecidas en los últimos años, la policía —con el apoyo de fiscales— recabó pruebas de supuestos delitos cometidos por manifestantes y dirigentes y no hizo lo propio respecto de posibles ilícitos de Las Bambas ni de la policía. A partir de informes que alimentaron la investigación fiscal, la policía forzó leyes e interpretaciones legales para criminalizar a manifestantes y dirigentes. En buena cuenta, la violencia policial, que el 28 de septiembre de 2015 se expresó a través de metralletas AKM, se expresó, asimismo, en los expedientes fiscales a través de informes, actas y otros documentos jurídicos.

Los licenciados y licenciadas en derecho, guardianes legales de la colonialidad del poder, mostraron su dependencia al realizar actuaciones que criminalizaban a dirigentes y manifestantes. [...] A lo largo de los meses de investigación fiscal, Las Bambas reforzó su equipo legal con dos estudios de abogados de élite limeños y ejerció una defensa activa y radical, la cual pretendió que los dirigentes, las dirigentas, los y las manifestantes, los abogados y las abogadas sean considerados una organización criminal con un férreo control de los y las manifestantes. Con menor actividad y calidad, la procuraduría de orden público del Ministerio del Interior aportó también a la criminalización. Los fiscales del Ministerio público, en su mayoría sujetos de piel marrón con apellidos quechuas, como los y las

manifestantes, expresaron su dependencia al ejercer su poder de criminalizar. Ellos defendieron la validez de cuestionables actas levantadas en la intervención de manifestantes, buscaron la prisión preventiva de tres detenidos quechuas y avanzaron en las investigaciones que derivarían en acusaciones con pedidos de cárcel de diecisiete, quince y diez años para manifestantes. Por su parte, los jueces y las juezas del Poder judicial, con roles protagónicos de las juezas de piel marrón de primera instancia, fueron autoridades decisivas de una justicia que se mostró ajena a los y las manifestantes quechuas, pues se comunicó con ellos en castellano jurídico y se ubicó lejos, en las ciudades. Los jueces y juezas ordenaron la prisión preventiva contra los manifestantes y crearon interpretaciones jurídicas para salvar la validez de las actas cuestionables. (Bazán Seminario, 2023, pp. 237–238)







3

**INTENSIFICACIÓN
RECIENTE
(2019-2023)**

En el período (2019-2023), el desmontaje de controles de la represión se intensificó de varias maneras:

- la búsqueda de mayor blindaje legal a agentes policiales y militares cuando causen muerte o lesiones en uso de sus armas. Esto se manifiesta tanto en normas aprobadas como en los Proyectos que se vienen discutiendo;
- la búsqueda por continuar agravando los tipos penales o creando nuevos para abarcar todavía un espectro más amplio de supuestos de hecho vinculados a los conflictos sociales. En distintos Proyectos de Ley se aprecia que, eventualmente, se estaría buscando aprobar una suerte de subsistema represivo especial contra conflictos sociales;
- la debilidad de la jurisprudencia para limitar el uso excesivo de la fuerza y para proteger el ejercicio del derecho a la protesta;
- el aumento de la frecuencia de estados de emergencia, incluso en zonas donde no hay conflictividad social;
- la intensificación del uso excesivo de la fuerza para reprimir protestas sociales y el aumento de muertas, muertos, heridas y heridos;
- el uso extendido del sistema penal para buscar castigar o amedrentar a quienes participan en protestas sociales;
- las pugnas por incidir en la memoria colectiva sobre la represión.

Por otro lado, esta intensificación ya no guardaba relación solo con los conflictos socioambientales, sino también con las crisis políticas del gobierno nacional. Aunque en estos años la conflictividad socioambiental fue la más alta, el segundo conflicto más frecuente alternaba entre asuntos vinculados a las autoridades del gobierno nacional y problemas de índole municipal o comunal. Así, al iniciar esta etapa, la Defensoría del Pueblo

reportó 222 conflictos el año 2019, de los cuales 64 % eran socioambientales, mientras que los referidos al gobierno nacional eran 9.9 % y los conflictos municipales representaban el 9 %. En el último reporte de la Defensoría correspondiente al año 2022, el panorama fue similar: 251 conflictos, 62.5 % socioambientales, 8.8 % comunales y 8 % sobre el gobierno nacional (2020, p. 110; 2023, p. 116). Esto revela que, en comparación con el período anterior, las protestas motivadas por acciones del gobierno de turno sucedieron más extendida y frecuentemente. Ello explicaría la mayor agresividad de la represión, pues ya no solo se buscaría proteger el modelo de desarrollo extractivista, sino que el sistema político estaría protegiéndose a sí mismo, lo que acentúa más el camino al autoritarismo.

1. REFORMAS NORMATIVAS

En esta etapa, se buscó un mayor blindaje a la represión y se continuó con las reformas al Código Penal para facilitar el procesamiento penal de quienes protesten.

Nuevamente, las normas agrupadas se dividen en dos grupos: por un lado, normas sobre las facultades y responsabilidades de las y los integrantes de la Policía Nacional y las Fuerzas Armadas; por otro lado, normas que modifican tipos penales o introducen nuevos Artículos del Código Penal para que cada vez más actividades de protesta puedan subsumirse en sus supuestos o recibir mayor sanción.

En el primer grupo mencionado, se aprobaron las siguientes leyes

- Ley N.º 31012, Ley de Protección Policial, publicada el 28 de marzo de 2020, promulgada por insistencia del Parlamento presidido por el excongresista Pedro Olaechea.
- Ley N.º 31522, que modifica Artículos del Decreto Legislativo N.º1095, publicada el 23 de julio de 2022, promulgada por insistencia del Parlamento presidido entonces por la congresista María del Carmen Alva Prieto.

En el segundo grupo, destaca el Decreto Legislativo N.º 1589, publicado el 04 de diciembre de 2023.

1.1 Normas sobre uso de la fuerza y sobre responsabilidad de policías y militares

Sobre este punto, en marzo de 2020, la Ley N.º 31012 introdujo dos cambios controvertidos:

- Se derogó el principio de proporcionalidad establecido en el Literal c) del Artículo 4.1 del Decreto Legislativo N.º 1186, el que hemos comentado anteriormente; y
- Se incorporó el Artículo 292-A al Nuevo Código Procesal Penal. Este señala que a las y los integrantes de la Policía que, en cumplimiento de su función, hagan uso reglamentario de sus armas y causen muerte o lesiones, solo se les aplicarán las restricciones establecidas en el Artículo 288 del Nuevo Código (por ejemplo, la prohibición de ausentarse de la localidad de residencia o de comunicarse con determinadas personas, entre otras). Sin embargo, queda expresamente prohibido “dictar mandatos de Detención Preliminar Judicial y Prisión Preventiva”.

La eliminación del principio de proporcionalidad, a todas luces, viola los estándares internacionales sobre el uso excesivo de la fuerza por agentes estatales. Este debe guiarse por los principios de excepcionalidad, necesidad, proporcionalidad y humanidad, como precisó la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) en el caso Zambrano Vélez y otros vs. Ecuador: esta señala que el uso de la fuerza debe limitarse por este principio, y que “la fuerza excesiva o desproporcionada por parte de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que da lugar a la pérdida de la vida puede por tanto equivaler a la privación arbitraria de la vida” (Sentencia de 4 de julio de 2007, pp. 24–25).

El 2019, es decir, un año antes de que se emita el Decreto Legislativo N.º 1186, la Corte Suprema había aprobado el Acuerdo Plenario N.º 5-2019/CJ-116, que tiene criterios orientadores para jueces y juezas penales en materia de actuación policial y exención de responsabilidad penal. El Acuerdo aprobó principios jurisprudenciales que debían ser invocados por las juezas y jueces penales. En esa oportunidad, en el apartado 54, la Corte señaló que deben ser considerados los casos resueltos por CIDH, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y el Supremo Tribunal Español, pues estos órganos de justicia “concluyeron que el empleo de las armas

está restringido cuando se afecta la dignidad de la persona por tanto los efectivos policiales siempre que requieran emplear la fuerza lo harán en respeto de los principios de necesidad y proporcionalidad de la medida” (Corte Suprema de Justicia de la República, 2019). Es decir, pese a que el principio de proporcionalidad está claramente establecido en el derecho internacional, y que la Corte Suprema ratificó que debía aplicarse, la Ley N.º 31012 lo derogó. Esta eliminación del principio de proporcionalidad en la legislación peruana generó preocupación internacional. El Comité de Derechos Humanos de la ONU señaló que, aunque dicha norma tendrá que ser interpretada con arreglo a la Constitución y los tratados internacionales en los que el Perú es parte, “su aplicación puede plantear serios obstáculos para la lucha contra la impunidad, la rendición de cuentas y el acceso a la justicia” (Comité de Derechos Humanos, 2023, pp. 7–8). Una preocupación similar fue planteada en octubre de este año por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos – OACNUDH (2023, pp. 18–19).

Por otro lado, como hemos mencionado, la Ley N.º 31012 modificó el Nuevo Código Procesal Penal, al añadir un artículo que prohíbe que juezas y jueces dicten mandato de detención preliminar y prisión preventiva contra policías que, en cumplimiento de sus funciones, usen sus armas de forma reglamentaria, y causen lesiones o muerte. Debemos notar que este artículo enfatiza la necesidad de un uso reglamentario de las armas. Esto es concordante con el Artículo 2 de la Ley N.º 31012, el cual establece que los beneficios de dicha ley no corresponden a los policías que utilicen sus armas en contravención de la Constitución Política del Perú, de las normas del Derecho Internacional de los Derechos Humanos o de la ley. En otras palabras, la Ley N.º 31012 protege únicamente a aquellos policías que actúan dentro del marco legal. El problema radica en que la determinación de si una actuación es legal o ilegal corresponde al sistema de justicia; de lo contrario, se genera un ambiente de impunidad disfrazado de legalidad. Esto se confirma con el principio de razonabilidad de medios, establecido en el Artículo 1 de la

Ley N.º 31012, el cual indica que dicha norma debe interpretarse en favor del personal policial interviniente, sin considerar que, en el otro extremo, podría haber una persona que haya perdido la vida de manera arbitraria. Como señala Amnistía Internacional, “se obliga al Poder Judicial a favorecer la conducta policial” (2023, p. 50).

Además de lo anterior, La Ley N.º 31012 añadió una nueva modificación al inciso 11 del Artículo 20 del Código Penal. Como hemos mencionado, desde el 2007, este inciso exime de responsabilidad penal a policías y militares que causen muerte o lesiones en uso de sus armas. Desde el 2014, se eliminó la referencia a que el uso de las armas debía ser reglamentario para que las y los policías se eximan de responsabilidad penal, por lo que podía tratarse incluso de usos no autorizados de armas (Ley N.º 30151). La nueva modificación introdujo una reincorporación de la exigencia del uso reglamentario: “El personal de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional que, en el cumplimiento de su función constitucional y en uso de sus armas u otro medio de defensa, en forma reglamentaria, cause lesiones o muerte”. Ello podría interpretarse, en principio, como un avance positivo, en tanto ya no se protegerían muertes o lesiones por usos no reglamentarios de las armas. El problema reside en que, al leer en conjunto la Ley N.º 31012, se observa que esta busca presentar toda actuación policial o militar como siempre acorde con la Constitución y las leyes, como si no existiera posibilidad de uso excesivo e ilegal de la fuerza; es decir, en lugar de que la actuación de policías y militares se deba adaptar a la Constitución y a las leyes, son las leyes y la Constitución las que se adaptan a la actuación policial y militar. De este modo, se pasó de un enfoque punitivo que exonera de responsabilidad penal por cualquier muerte en uso de las armas, incluso en circunstancias que exceden lo legal, a otro que obliga a interpretar que todas las muertes ocasionadas por uso de las armas están ceñidas a derecho.

Los tipos de discursos jurídicos descritos arriba —en los que toda actuación violenta del derecho es presentada como legal y constitucional, y en los que se omite mencionar los derechos de civiles que se vulneran— se expanden en este período a otras normas y se reflejan en los diferentes Proyectos de Ley. Por eso, en esa etapa, se cuenta con normas ambiguas que en apariencia respetan los derechos humanos incorporando conceptos que dejan esa impresión, pero que, en sus disposiciones concretas, desmontan los controles que debe tener la represión estatal, con lo que se blinda la impunidad.

Otro ejemplo de este tipo se encuentra en la Ley N.º 31522, que modificó el Artículo 4.3 del Decreto Legislativo N.º 1095 sobre el uso de la fuerza por parte de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional. El Artículo es clave para el desmontaje de los controles de la represión a la protesta social. Como hemos visto, en el período anterior, fue ya una norma controvertida porque permitía la intervención de las Fuerzas Armadas en apoyo de la Policía en contextos de protesta social sin que se declare estado de emergencia previamente. El único cambio que introdujo la Ley N.º 31522 es añadir la obligación de que exista declaratoria de estado de emergencia:

Artículo 4.- Finalidad de la intervención de las Fuerzas Armadas

La intervención de las Fuerzas armadas en defensa del Estado de Derecho y protección de la sociedad se realiza dentro del territorio nacional con la finalidad de: [...]

4.3 *Prestar apoyo a la Policía Nacional, previa declaración de Estado de Emergencia, en casos de tráfico ilícito de drogas, terrorismo o protección de instalaciones estratégicas para funcionamiento del país, servicios públicos esenciales y en los demás casos constitucionalmente justificados cuando*

la capacidad de la Policía sea sobrepasada en su capacidad de control de orden interno, sea previsible o existiera peligro de que ello ocurriera.

Una lectura inicial de esto puede dar la impresión de que, al exigir la previa declaración de emergencia para la intervención de las Fuerzas Armadas en estos casos, se estaría acotando más su posible intervención, lo que reduciría la arbitrariedad y los riesgos del uso de fuerza militar contra la población civil en el territorio nacional; sin embargo, los estados de emergencia en ese período se declaraban con bastante mayor frecuencia, por lo que su uso estaba normalizado, de modo que ya no constituían situaciones excepcionales. Por otro lado, al plantearse esta modificación, no se buscaba mayor seguridad sobre los derechos ciudadanos o reducir las intervenciones militares, sino reducir la posibilidad de que estos fueran denunciados. En efecto, el dictamen que dio origen a la Ley N.º 31522, al referirse a que el inciso 4.3 autoriza la intervención de las Fuerzas Armadas omitiendo la declaratoria previa de estado de emergencia, señala lo siguiente: “es necesario establecer índices que precisen cuando debe considerarse esta posibilidad, por lo que se expone a cometer cualquier mínimo exceso que derivaría en responsabilidad de las Fuerzas Armadas y el personal militar podría quedar expuesto a una serie de denuncias debido a la inexactitud de la norma antes acotada” (Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, 2022, p. 7).

En síntesis, a partir de los cambios señalados, podemos apreciar que la tendencia al desmontaje de los controles de la represión social se ha acentuado en los últimos años por lo siguiente:

- en el período previo, estaba formalmente reconocido el principio de proporcionalidad en la legislación, lo cual se eliminó;

- se mantuvo la exoneración de responsabilidad penal de militares y policías. Adicionalmente, la normativa ahora asume que toda su actuación es conforme a la Constitución y las leyes. Así, la legislación actual asume que su actuación no puede ser ilegal, por lo que, incluso, ya no se les podría dictar prisión preventiva, y, además, los jueces están obligados legalmente a favorecerlos. En este punto, la ley no ha considerado la posibilidad de que la muerte de una persona por parte de las fuerzas policiales y militares podría resultar del uso excesivo de la fuerza y que, en todo caso, es el sistema de justicia el que debe evaluar si su actuación fue conforme a derecho;
- para que las Fuerzas Armadas intervengan en apoyo de la PNP a fin de proteger las “instalaciones estratégicas para el funcionamiento del país”, se requiere ahora la declaratoria de estado de emergencia, pero eso ya no es sinónimo de que su intervención sea excepcional, pues estas declaratorias se han vuelto frecuentes. Finalmente, las modificaciones realizadas no buscaban proteger derechos ciudadanos, sino reducir la posibilidad de denuncias contra militares.

1.2 Normas para ilegalizar la protesta

En este mismo período, continúan las normas que buscan poner el ejercicio del derecho a la protesta fuera de la legalidad. Por un lado, se emitieron ordenanzas municipales que restringen las posibilidades de usar espacios públicos de manera legal para ejercer el derecho a la protesta, lo que ha generado la preocupación del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos:

60. *El 15 de febrero de 2023, la Municipalidad Metropolitana de Lima declaró el centro histórico de la ciudad como “zona intangible”, prohibiendo toda forma de manifestaciones y concentraciones públicas y políticas que puedan poner “en riesgo la seguridad y/o salud pública”. La decisión, adoptada*

por tiempo indefinido, abarca los principales puntos históricos de congregación de manifestaciones en la Plaza San Martín, la Plaza Dos de Mayo y las principales avenidas del centro.

61. *El 17 de febrero de 2023, la Municipalidad declaró zona restringida el distrito de Miraflores, Lima, aduciendo “altos niveles de violencia y vandalismo en las últimas semanas” que justificarían la prohibición de manifestarse en las principales avenidas y parques de la zona.*

62. *Con respecto a la declaración de las denominadas “zonas intangibles”, OACNUDH recuerda que, según el Comité de Derechos Humanos, “por norma, no puede haber una interdicción general de todas las reuniones en la capital, en todos los lugares públicos excepto un lugar específico dentro de una ciudad o fuera del centro de la ciudad, o en todas las calles de una ciudad”. Las reuniones pacíficas no deben relegarse a zonas remotas donde no puedan captar eficazmente la atención de las destinatarias, destinatarios o del público en general (OACNUDH, 2023, p. 17).*

Por otro lado, ha continuado la tendencia a modificar el Código Penal para endurecer las penas, crear nuevos agravantes e incorporar nuevos delitos que permitan que cada vez más actos de protesta puedan ser subsumidos como delitos y criminalizados. La continuación de este tipo de política legislativa supone siempre un agravamiento, pues se trata de un tipo de situación que es acumulativa: siempre las penas aumentan, siempre se acumulan nuevos delitos o nuevos agravantes. Es un tipo de respuesta estatal donde no hay punto de retorno, a menos que se despenalicen las manifestaciones de la protesta, pero eso no es algo que se vislumbre en el panorama próximo.

Recientemente, también, se introdujeron nuevos cambios al Código Penal mediante el Decreto Legislativo N.º 1589, publicado el 04 de diciembre de 2023. Este introdujo cuatro cambios al Código Penal:

- se modificó el tipo penal de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos (Artículo 283);
- se creó el nuevo delito de colaboración al delito de entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos (Artículo 283-A);
- se modificó el tipo penal correspondiente al delito de disturbios (Artículo 315);
- se creó el nuevo delito de colaboración al delito de disturbios (Artículo 315-B).

Estas modificaciones claramente están dirigidas a procesar y sancionar penalmente actos de protesta, no solo por su contenido, sino porque el Decreto Legislativo en cuestión entró en vigencia días previos a nuevas movilizaciones convocadas contra recientes casos de corrupción que involucraban al Ministerio Público y al Congreso, así como al actual gobierno, que días después cumpliría su primer año de gestión.

El contenido presenta las siguientes características: la incorporación de agravantes en los delitos de entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos y de disturbios relacionados con infraestructuras, las cuales, según la experiencia de movilizaciones anteriores, pueden ser objeto de ocupación o bloqueo en conflictos sociales, tanto socioambientales como contra el gobierno nacional. Particularmente detallado es el agravante referido al delito de disturbios

Artículo 315.- Disturbios

[...] Constituyen circunstancias agravantes los siguientes supuestos:

[...] 3. Si se afectan vías terrestres nacionales, departamentales, locales y fluviales; infraestructura

portuaria; infraestructura para la generación, transmisión y distribución de energía; infraestructura para la extracción, procesamiento, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos líquidos, gas natural y otros derivados de petróleo y recursos mineros; infraestructura ferroviaria, aeroportuaria y las destinadas para el servicio de navegación aérea para los servicios de agua, saneamiento, salud pública, telecomunicaciones, sanidad agropecuaria e inocuidad agroalimentaria, infraestructura física y de tecnologías de la información del sistema satelital, registro civil, migratorio, registral, cartográfico, policial, militar, penitenciario, meteorológico, defensa civil, financiero y tributario; bienes culturales muebles e inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de la Nación, será reprimido con pena privativa de la libertad no menor de diez ni mayor de quince años y con trescientos sesenta y cinco a mil días-multa.

Es claro que este agravante está pensado para las manifestaciones que bloquean carreteras o que se dirigen hacia infraestructura vinculada al funcionamiento o transporte de las industrias extractivas, o para las que recorren zonas urbanas donde se ubican edificios públicos o privados de diversos sectores.

Por otro lado, los nuevos delitos de colaboración al entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos (Artículo 283-A) y colaboración al delito de disturbios (Artículo 315-B) incluyen a quienes provean algún aporte financiero o bien, mueble o inmueble, o cualquier objeto que facilite las actividades vinculadas a estos tipos penales. Esto abre la puerta a criminalizar a organizaciones sociales, y a las ciudadanas y ciudadanos que aporten en la preparación de las movilizaciones. Por ejemplo, durante las protestas que ocurrieron entre diciembre de 2022 y marzo de 2023, numerosas redes de colaboración se generaron para

que peruanas y peruanos de diversas partes del país viajasen a Lima a manifestarse contra el gobierno. Diversos grupos viajaron de manera autofinanciada, con la colaboración de otras personas de sus lugares de origen, y se movilizaron y quedaron en Lima gracias a donaciones para sostenerse. Estos nuevos “delitos de colaboración”, por lo tanto, abren la posibilidad de ampliar enormemente el alcance de las personas criminalizadas. Asimismo, se incorporan sanciones económicas de días-multa a estos delitos, lo que antes no estaba previsto en los Artículos 283 y 315. La sanción varía desde 180 días-multa, en el caso del entorpecimiento al funcionamiento de los servicios públicos sin generar peligro común, hasta 600 días-multa para disturbios que afecten vías de comunicación o infraestructuras de diverso tipo.

Las sanciones económicas mencionadas resultan preocupantes porque, muchas veces, quienes protestan contra proyectos extractivos son ciudadanas y ciudadanos en situación de pobreza y pertenecientes a poblaciones históricamente discriminadas, lo que supondría una afectación particularmente agresiva en su condición. Por otro lado, la dureza de estas sanciones es manifiesta, pues, de acuerdo con el Artículo 42 del Código Penal, los días-multa impuestos deben ser de un máximo de 365, salvo que una norma especial dicte lo contrario. En este caso, la vocación represora asume que la protesta merece el mayor rango de días-multa posible, en contraste con el resto del ordenamiento penal.

Por tanto, las modificaciones dispuestas por el Decreto Legislativo N.º 1589 se orientan a lo siguiente:

- establecer agravantes vinculados a infraestructura vial, de transporte marítimo, ferroviario, y de edificios públicos que pueden ser objeto de las manifestaciones socioambientales o políticas contra el gobierno; y a
- afectar económicamente a las movilizaciones, pues se criminaliza incluso el autofinanciamiento de estas y se amenaza con sancionar con días-multa la comisión de ciertos tipos penales

2. LA APLICACIÓN CONTRA LA PROTESTA

En esta sección, vamos a referirnos principalmente a la represión y criminalización de la protesta desde diciembre de 2023, por su contexto de gran conflictividad y porque se puede observar con mayor nitidez la intensificación del proceso de descontrol de la represión que venimos comentando.

Las distintas acciones de las fuerzas policiales, militares y del sistema de justicia que presentaremos se llevaron a cabo bajo la vigencia del marco normativo previamente explicado, a excepción de las últimas modificaciones al Código Penal introducidas por el Decreto Legislativo N.º 1589.

2.1 Las protestas ocurridas desde diciembre de 2022

El 7 de diciembre de 2022, luego del fallido golpe de Estado del expresidente Castillo y la asunción de mando de la presidenta Boluarte, se dio inicio a un contexto de protestas masivas y prolongadas en diversas ciudades del país contra el nuevo régimen.

La OACNUDH observó que la mayoría de las manifestaciones se llevaron a cabo pacíficamente, aunque también se produjeron actos de violencia por parte de manifestantes y otras personas que causaron heridas y heridos, incluyendo a agentes policías y miembros del Ejército, así como la destrucción de bienes públicos y privados (2023, pp. 10–11).

En una línea similar, la CIDH reconoció que ciertas modalidades de protesta afectaron infraestructuras críticas y generaron un malestar que desafiaba el Estado de derecho. La CIDH condenó que algunos bloqueos hayan afectado gravemente derechos como la vida, la integridad física y la provisión de alimentos de muchas personas. En particular, la CIDH expresó su consternación por el fallecimiento de al menos 4 personas como consecuencia de los bloqueos, incluyendo a 2 bebés, así como el impedimento de paso de ambulancias (2023b, pp. 82–83).

Estas situaciones de violencia afectaron también a miembros de las fuerzas del orden. Según información del Estado, 980 policías y 36 militares sufrieron lesiones en el ejercicio de sus funciones en el contexto de las protestas entre diciembre de 2022 y abril de 2023, lo que resultó en la hospitalización de 8 policías. Sobre la base de estos reportes, la OACNUDH llegó a constatar 197 casos de policías y 11 militares heridos por contusiones (al menos 52 casos), fracturas (al menos 4 casos) y cortes (al menos 7 casos), causados principalmente por piedras y palos, con al menos una lesión de explosivos. Al menos 8 casos documentados por la OACNUDH fueron de lesiones graves y 2 policías habrían sido alcanzados por armas de fuego en Chanchamayo, Junín, el 16 de diciembre de 2022. Además, un policía murió el 9 de enero en Juliaca, mientras patrullaba junto con otro agente (OACNUDH, 2023, pp. 11-12).

Como ha indicado la CIDH, en situaciones como estas, puede ser difícil armonizar los derechos en tensión. No obstante, también ha precisado a los Estados:

“ [C] eben evitar medidas generalizadas e indiscriminadas para restringir la protesta y en particular la prohibición del uso de la fuerza letal. En el caso de violencia sobre infraestructura crítica, los planes operativos de actuación deben estar de acuerdo con los principios de uso de la fuerza como lo son: legalidad, necesidad y proporcionalidad (2023b, pp. 82-83). ”

Bajo estas premisas, examinaremos cuál fue la respuesta estatal a las protestas.

2.2 El exceso de estados de emergencia

Como se ha comentado con anterioridad, en julio de 2022, el Artículo 4.3 del Decreto Legislativo N.º 1095 fue modificado por Ley N.º 31522. Desde entonces, se requiere una declaratoria de estado de emergencia para que las Fuerzas Armadas intervengan en situaciones de conflictos sociales, para apoyar a la Policía Nacional, a fin de proteger instalaciones consideradas estratégicas y de servicios públicos esenciales. Ello no ha significado la reducción de la intervención de las Fuerzas Armadas ni la disminución de la probabilidad de violaciones graves de derechos humanos, sino que, por el contrario, ha supuesto que proliferen las declaratorias de estados de emergencia. De hecho, durante los 13 años que comprende el período 2004-2016, la Defensoría del Pueblo reportó un total de 23 declaratorias de emergencias (Saldaña Cuba y Portocarrero Salcedo, 2017, pp. 333–334). En cambio, en el período de 8 meses entre diciembre de 2022 y julio de 2023:



[E]l Gobierno ha declarado o prorrogado el estado de emergencia en 19 ocasiones, en diferentes regiones. De ellas, cuatro se declararon en diciembre de 2022, dos en enero de 2023, seis en febrero de 2023, tres en marzo de 2023, dos en abril de 2023, una en mayo de 2023, una en junio de 2023 y dos en julio de 2023. Cada una de estas declaraciones de estados de emergencia y sus prórrogas suspendían una serie de derechos, entre ellos, los de libertad y seguridad personales, libertad de circulación y libertad de reunión. Otros cuatro decretos, dos en diciembre y dos en enero, declararon la inmovilización social obligatoria (“toques de queda”) en distintas regiones (OACNUDH, 2023, pp. 15–16)



Estas declaratorias están explícitamente orientados a reprimir las protestas llevadas a cabo desde diciembre. Por ejemplo, en la declaratoria de emergencia nacional del 14 de diciembre de 2022, se señala que “diversos conflictos sociales a nivel nacional, registrados a partir del 7 de diciembre de 2022, vienen generando actos de violencia y vandalismo contra las instituciones públicas y privadas, así como agresiones contra la integridad personal de las ciudadanas, ciudadanos y autoridades, lo que ha generado una grave situación de crisis a nivel nacional” (OACNUDH, 2023, p. 16).

Esta situación generó la preocupación de organismos internacionales. Así, el Comité de Derechos Humanos de la ONU manifestó su preocupación por la frecuencia de las declaraciones de emergencia y suspensión de derechos, así como por el aumento de denuncias por violaciones a los derechos humanos, detenciones arbitrarias masivas, ejecuciones extrajudiciales, tratos crueles, inhumanos o degradantes, y torturas, presuntamente cometidos por las Fuerzas Armadas (2023, pp. 3–4). Por su parte, la CIDH expresó su inquietud ante la declaratoria de estados de emergencia y suspensión de derechos incluso en regiones donde no se registraron acciones violentas. Por ello, instó a las autoridades peruanas a observar los estándares interamericanos sobre suspensión de garantías, particularmente, a delimitar la declaratoria de estado de emergencia a los lugares y a las exigencias de la situación específica (2023b, p. 51). En todo caso, cuando excepcionalmente haya un despliegue militar para mantener el orden, este debe estar subordinado a las autoridades policiales-civiles. Este personal debe recibir una formación adecuada en materia de derechos humanos y cumplir las mismas normas internacionales que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. Ello no siempre se ha cumplido, por ejemplo, la OACNUDH no logró determinar si las operaciones conjuntas de la Policía y los militares llevadas a cabo durante las protestas en Ayacucho y Puno se realizaron bajo mando civil (OACNUDH, 2023, pp. 16–17).

2.3 El excesivo uso de la fuerza

De acuerdo con diversos reportes, los policías y militares hicieron uso de fuerza letal en circunstancias no permitidas por el derecho y las normas internacionales de derechos humanos, lo que habría dado lugar a serias violaciones de los derechos a la vida y la integridad: “[a]sí, las muertes resultantes de este uso de la fuerza constituirían una privación arbitraria de la vida” (OACNUDH, 2023, pp. 20–21).

Un ejemplo de esto se encuentra en el reporte *Racismo Letal* de Amnistía Internacional:



Del análisis llevado a cabo en Andahuaylas, Chincheros, Ayacucho y Juliaca, se desprende que las fuerzas de seguridad dispararon munición letal, tanto rifles de guerra con munición 7.62 mm o 5.56 mm como pistolas con munición 9 mm contra manifestantes pacíficos, transeúntes, personal de brigadas médicas u observadores, o contra personas cuyas acciones violentas no ameritaban una respuesta tan extrema y excepcional como lo es el uso de munición letal.

Las armas letales están diseñadas para privar de la vida a las personas, y por ello deben ser accionadas únicamente cuando la vida o integridad de una o varias personas está en peligro inminente. Sin embargo, los casos documentados en conjunto con el elevado número de personas fallecidas y heridas por munición letal evidencian que se utilizaron de manera generalizada contra la población manifestante. En los 25 casos documentados por Amnistía Internacional, las heridas que causaron la muerte se ubicaron en zonas de alta

letalidad, lo que apuntaría a que no fueron disparos al azar, sino intencionados, y se identificaron casos de detonaciones desde larga distancia, que debilita la hipótesis de que los agentes del orden actuaran en defensa propia. En ninguno de los casos se encontró evidencia de que la persona fallecida supusiera un riesgo para la vida o integridad de los agentes. En varios de los casos de personas fallecidas, así como heridas, se trataba de meros espectadores o transeúntes (2023, p. 68).



Es claro que se recurrió a la fuerza letal, pues los militares usaron diversos rifles de asalto con munición real, lo que está prohibido por el estándar internacional para la gestión de manifestaciones y de orden público: “Incluso en las circunstancias en que grupos más pequeños de manifestantes utilizaron piedras, explosivos o armas artesanales, el uso de fuerza letal para dispersar civiles, y más cuando fue indiscriminada, fue una respuesta ilegal por parte de los elementos policiales y militares”. Pero, además, los policías y militares también usaron la fuerza menos letal (como gases lacrimógenos y perdigones) de manera prohibida: en numerosas ocasiones, estas armas se utilizaron contraviniendo los estándares internacionales, tales como el lanzamiento de gases lacrimógenos desde helicópteros o el uso de perdigones metálicos, considerados altamente lesivos y que, en varios casos, causaron la muerte de manifestantes” (Amnistía Internacional, 2023, p. 2).

La actuación desproporcionada descrita por Amnistía Internacional generó un número alto de muertas, muertos, heridas y heridos. En cuanto a los fallecimientos, se contabilizaron 50 personas civiles asesinadas (48 hombres y 2 mujeres) por el uso excesivo de la fuerza entre diciembre y marzo, 47 de las cuales recibieron disparos en la parte superior del cuerpo (cabeza, pecho, espalda y abdomen). Quedó documentado que al menos 24 de las personas fallecidas no estaban participando

en las manifestaciones. Por ejemplo, en Ayacucho, el 15 de diciembre de 2022, un menor de 15 años recibió un disparo mientras cruzaba la calle en el trayecto entre su casa y su lugar de trabajo. En la madrugada del día siguiente, en Pichanaki, Junín, otro menor de 17 años falleció por impacto de bala en la espalda, a la altura del tórax, durante un enfrentamiento entre policías y manifestantes durante el despeje de la carretera bloqueada. Al menos 2 fallecidos estaban prestando asistencia médica a personas heridas, como el caso de Marco Antonio Samillan, estudiante de Medicina de Juliaca, quien salió de su casa al enterarse de que había personas heridas cerca. Él recibió una bala que entró por el riñón y salió por el pecho, mientras auxiliaba a un herido. Por otro lado, de las 50 personas fallecidas, 27 tenían menos de 25 años, mientras que 7 de ellas eran menores de edad (OACNUDH, 2023, pp. 21–22). Por su parte, Amnistía Internacional identificó que 20 de las personas fallecidas presentaban elementos que configuran una ejecución extrajudicial, “ya sea por el tipo de munición utilizada, la zona de las lesiones, la aparente indefensión de las víctimas (incluyendo seis menores de edad) en el momento de la muerte, y la mecánica de los hechos observada en videos e imágenes y relatada por testigos, entre otras” (Amnistía Internacional, 2023, p. 2).

En cuanto a los casos de las personas heridas por la represión estatal, estos también fueron numerosos y alarmantes. La OACNUDH documentó 821 personas civiles heridas. Al menos 28 eran menores, y, entre ellos, 7 se encontraban gravemente heridos. Al igual que en el caso de las personas fallecidas, muchas víctimas no habían participado en las protestas (2023, p. 21). La gravedad de estos casos es preocupante, pues se documentaron 108 personas heridas por disparos de armas de fuego:



[A]l menos 65 de estos heridos presentaban heridas en las partes superiores del cuerpo, como la cara, la mandíbula, el pecho, la espalda y los brazos. En muchos casos, los proyectiles alcanzaron órganos vitales de manifestantes o transeúntes.

[...] Entre los casos verificados [...], 42 de las personas lesionadas sufren secuelas físicas permanentes. Por ejemplo, [...] 10 personas no pudieron caminar o tienen la movilidad gravemente reducida; 2 sufrieron impactos permanentes en la vista, incluido un menor que perdió un ojo; 3 tienen impactos gastrointestinales graves; 2 sufren destrucción total o parcial de la mandíbula; y al menos 5 tienen heridas de perdigones y balas alojadas en zonas críticas del cuerpo con riesgo de muerte. Una mujer herida que no participaba en las manifestaciones sufrió un aborto poco después de ser alcanzada por dos balas.

(OACNUDH, 2023, p. 22).



En este punto, es pertinente recordar la definición de *grupo hostil*, inicialmente incluida en el Decreto Legislativo N.º 1095, que abarcaba a grupos de individuos portadores de armas punzocortantes o contundentes en cantidad (es decir, cuchillos, palos, piedras, etc.). Aunque esa parte de la norma fue declarada inconstitucional por el TC en el 2015, ordenando que se reinterprete el supuesto para referirse solo a grupos con armas de fuego, dicha definición inconstitucional es compatible con ciertos discursos dentro de la Policía Nacional. Por ejemplo, un agente policial entrevistado anónimamente en Apurímac por Amnistía Internacional señaló lo siguiente:



A nosotros nos enseñan que nos podemos excusar porque nos ampara la ley si decimos que nuestra vida estaba en riesgo y debíamos disparar para defendernos, y por eso disparamos. La ley nos protege bastante, por ejemplo, no nos obliga a responder arma con arma. Si a mí me lanzan una piedra, yo puedo disparar, está permitido en la ley (2023, p. 51).



Como puede verse, además, esta visión asume como protectora la exención penal dispuesta en el inciso 11 del Artículo 20 del Código Penal, incluso ante situaciones de uso excesivo de la fuerza. De hecho, el uso excesivo bajo esta lógica se ve como una necesidad para lograr calmar a las y los manifestantes enardecidos, pues el mismo policía manifestó: “Una cosa que nadie te dice en el entrenamiento... pero que solemos conversar entre policías es que, si hay un grupo violento, se dispara a una persona, porque mientras no haya muertos, la gente sigue enardecida. Cuando ven a uno caído, se aplacan” (2023, p. 12).

No es posible hacer afirmaciones sobre la extensión de este discurso entre las fuerzas policiales, ya que no se tiene evidencia para ello, pero su sola existencia nos muestra una cultura jurídica represora que se orienta a la impunidad, en desmedro de los derechos humanos.

2.4 El exceso de criminalización

El Estado no solo reaccionó de manera muy violenta y descontrolada para sofocar las protestas, sino que, además, se activaron diversos mecanismos del sistema penal de justicia. Al respecto, contamos con información cuantitativa que refleja altos niveles de criminalización contra quienes dirigen o participan de protestas sociales.

Esta activación de mecanismos penales contra manifestantes tiene, claramente, un efecto disuasorio sobre el ejercicio de los derechos a la libertad de asociación, expresión y otros derechos conexos (OACNUDH, 2023, p. 28). Debido a que el primer contacto de las y los manifestantes con el sistema penal es a través de la Policía, la primera actividad criminalizadora que se realiza son las detenciones, que, en este caso, han sido masivas y arbitrarias.

La OACNUDH documentó que al menos 988 personas civiles fueron detenidas en el contexto de las protestas entre diciembre de 2022 y marzo de 2023. Por su lado, el Ministerio Público reportó que en ese período se realizaron 871 intervenciones a nivel nacional (2023, p. 24). Se presentaron diversos casos de detenciones masivas, lo cual es arbitrario e ilegal:



Según las normas internacionales, “Las detenciones masivas indiscriminadas antes, durante o después de una reunión son arbitrarias y, por lo tanto, ilegales”. Por ejemplo, el 6 de enero de 2023, mientras se realizaba una manifestación pacífica en el Parque Universitario de Lima, 240 personas, entre ellas 3 menores de edad, fueron detenidas y trasladadas a la comisaría de Cotabambas, donde permanecieron dos horas mientras se realizaba un “control de identidad”. Al día siguiente, en el mismo lugar, se realizó un “control de identidad” a 28 personas, 10 de las cuales fueron detenidas y trasladadas a la comisaría de Cotabambas durante dos horas y media (OACNUDH, 2023, p. 25).



El caso más conocido de detenciones arbitrarias fue el ocurrido el 21 de enero de 2023, cuando policías allanaron el campus de la Universidad

Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM), donde se alojaban delegaciones de alrededor de 300 manifestantes de las regiones de Apurímac, Huancavelica y Puno.



En total, fueron detenidas en flagrancia por el presunto delito de usurpación agravada, 194 personas, entre ellas 76 mujeres, un menor de edad, cuatro estudiantes y un periodista, debidamente identificado como personal de prensa. Posteriormente, 102 personas fueron trasladadas a la sede de la Dirección de Investigación Criminal (DIRINCRI) y a la sede de la Dirección Contra el Terrorismo (DIRCOTE) de la Policía Nacional de Perú (OACNUDH, 2023, p. 26).



Es pertinente mencionar que, 3 días después, el Ministerio Público decidió archivar las investigaciones por usurpación contra 192 personas detenidas en la UNMSM, pues no se encontraron evidencias de delito alguno (OACNUDH, pp. 27–28).

Otra medida de criminalización observada en el primer contacto de las y los manifestantes con el sistema penal fue la imposición de restricciones a la labor de las abogadas y abogados defensores, quienes manifestaron que se les impidió acceder a las comisarías donde las personas estaban detenidas. Incluso, en ocasiones, los policías se negaron a brindar información de las personas detenidas: en 2 casos documentados por OACNUDH, la Policía negó a las abogadas y abogados el paradero de las personas detenidas por períodos entre 2 a 12 horas (2023, p. 32).

Aunque el Ministerio Público archivó algunas de las investigaciones en el caso de las detenidas y detenidos en la UNMSM, no ocurrió lo mismo con un grupo considerable de personas. De acuerdo con la CIDH,



[L]a Fiscalía abrió 104 carpetas fiscales en las que se investiga a 507 personas en el contexto de las protestas, de las cuales 8 se encuentran cumpliendo prisión preventiva. La CNDH ha informado que, a nivel nacional, al menos 8 carpetas corresponden a investigaciones por delitos de terrorismo. Durante la visita, la CIDH también fue informada de la existencia de investigaciones en el marco de Fiscalías especializadas de crimen organizado para averiguar alegadas injerencias de grupos criminales en la realización de las protestas. A la vez, en un comunicado conjunto del Ministerio de la Defensa y del Ministerio del Interior, se indicó que los bloqueos podrían configurar delito de extorsión. La CIDH insta a que el Estado atienda a sus obligaciones de observar todas las garantías procesales de los acusados en el marco de dichos procesos (2023b, p. 88).



Según la información reportada por el gobierno a la OACNUDH, en agosto de 2023, los delitos que el Ministerio Público atribuía a las personas investigadas eran los siguientes: disturbios (37 %); daños simple y sus formas agravadas (21.3 %); usurpación (20.1 %); perturbación del normal funcionamiento de servicios públicos (10 %); violencia y resistencia a la autoridad (4.3 %); hurto (4.2 %); receptación (1.3 %); extorsión (0.9 %); impedimento de funciones de transporte (0.4 %); fabricación, suministro o tenencia de materiales peligrosos (0.2 %); secuestro (0.2 %); y afiliación a organizaciones terroristas (0.1 %), delitos de terrorismo y delitos conexos. Estas investigaciones se encontraban en la etapa de diligencias preliminares (OACNUDH, 2023, p. 29).

Por otro parte, la OACNUDH accedió directamente a 10 expedientes judiciales que involucraban a 241 personas investigadas por hechos cometidos durante las protestas.

Estos expedientes incluían investigaciones por los presuntos delitos de motín, allanamiento ilegal de domicilio, robo agravado, delitos contra la libertad en modalidad de secuestro, homicidio calificado, delitos contra la humanidad en la modalidad de tortura, y delitos contra los poderes del Estado y el orden constitucional en la modalidad de conspiración para la rebelión y sedición (2023, p. 29).

Finalmente, cabe mencionar que se ha utilizado contra las y los manifestantes la regulación antiterrorista. Frente a ello, el Comité de Derechos Humanos señaló su preocupación por la ambigüedad en la definición legal de terrorismo y su potencial manipulación junto con el *terruqueo*:



*[L]a definición imprecisa de “terrorismo” establecida en la Ley contra el Terrorismo (Decreto Ley núm. 25475), que puede llevar en la práctica a la arbitrariedad y al abuso. El Comité observa con preocupación que la ambigüedad de la legislación fomenta el llamado **terruqueo**, una práctica que consiste en asociar a personas que ejercen sus derechos a la protesta, expresión, pensamiento, reunión y participación política con comportamientos o ideas afines al terrorismo, con el fin de invalidar su discurso. En este sentido, preocupa el incremento en la aplicación de esta Ley en el marco de las protestas sociales desde el 7 de diciembre de 2022. Preocupan particularmente los casos recientes de allanamiento en la Confederación Campesina del Perú el 17 de diciembre de 2023, y en la UNMSM el 21 de enero de 2023, cuando*

más de 200 personas fueron detenidas y llevadas a las instalaciones de la DIRCOTE de la Policía Nacional del Perú. Lamenta además profundamente las denuncias de malos tratos, agresión física y sexual y tocamientos y desnudos injustificados cometidos por el funcionariado del Estado en el contexto las operaciones de lucha contra el terrorismo (arts. 4, 7, 9, 14, 19, 21 y 22) (Comité de Derechos Humanos, 2023, pp. 4–5).

Similar preocupación expresó la CIDH por las denuncias de estigmatización que surgen como consecuencia del *terruqueo*:

*En el contexto peruano y tomando en consideración las denuncias de estigmatización a partir del uso del término **terruqueo**, la CIDH ve con particular preocupación la utilización de tipos penales sobre terrorismo. Las políticas contra el terrorismo o crimen organizado no deben legislarse de modo tal que restrinjan los derechos humanos y generen un efecto inhibitorio generalizado para el ejercicio de los derechos de reunión, asociación, libertad de expresión y derechos políticos. Dichas figuras deben aplicarse en forma muy precisa y con elementos probatorios a personas que estén cometiendo las conductas penales y no de forma generalizada a quienes participen en protestas pacíficas (CIDH, 2023b, p. 89).*

3. DÉBIL PROTECCIÓN JURISPRUDENCIAL

Como señalamos al iniciar el presente capítulo, el derecho a la protesta tiene bases jurídicas sólidas, pero, formalmente, es considerado una manifestación de otros derechos, por lo cual su reconocimiento tiene ciertas limitaciones. El contexto actual no ha permitido avanzar hacia su reconocimiento pleno pese a que se presentaron algunas oportunidades para ello a nivel jurisprudencial. La composición de los tribunales refleja ese contexto adverso para una protección más decidida.

El 02 de junio de 2020, el TC discutió la Propuesta de Sentencia N.º 00009-2018-PI/TC, elaborada por la ponente magistrada Ledesma Narváez. En esta ponencia se planteaba reconocer expresamente el derecho a la protesta como un derecho autónomo, aunque vinculado a otras libertades reconocidas en nuestra Constitución. La propuesta de sentencia era sólida y desprejuiciada. Planteaba diversas características relevantes del derecho a la protesta, por ejemplo, señalaba que la protesta era una genuina expresión de soberanía popular. Además, sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho a la protesta, se mencionaba que ese derecho



*[D]ste derecho comprende la facultad de cuestionar, de manera temporal o periódica, esporádica o continua, a través del espacio público o a través de medios de difusión (materiales, eléctricos, electrónicos, virtuales y/o tecnológicos), de manera individual o colectiva, los hechos, situaciones, disposiciones o medidas (incluso normativas) por razones de tipo político, económico, social, laboral, ambiental, cultural, ideológico o de cualquier otra índole, que establezcan los poderes públicos o privados, con el objeto de obtener un cambio del **status quo** a nivel local, regional, nacional,*

internacional o global, siempre que ello se realice sobre la base de un fin legítimo según el orden público constitucional, y que en el ejercicio de la protesta se respete la legalidad que sea conforme con la Constitución
(Ledesma Narváez, 2020, p. 32).



La ponencia precisaba que este derecho fundamental no ampara el uso de la violencia como fin o mecanismo de protesta, ni tampoco el uso de armas o la promoción de la discriminación por motivos prohibidos en el Artículo 2 de la Constitución. También, precisaba que, aunque durante las protestas pudieran ocurrir hechos violentos, estos no deberían considerarse parte del ejercicio del derecho a protestar. En consecuencia, las personas responsables de dichos actos deberían ser sancionadas de manera individual, sin recurrir a la represión indiscriminada de todas las y los participantes, ya que la responsabilidad penal es individual y la participación en manifestaciones es un derecho (2020, pp. 30–32).

La ponencia mencionada no alcanzó los 5 votos a favor que por ley requería para convertirse formalmente en sentencia. Conforme a la información de la relatoría del TC, solo obtuvo los votos de la propia magistrada Ledesma Narváez y del magistrado Ramos Núñez. Sin embargo, la ponencia fue publicada y quedó pendiente que las magistradas y magistrados pudiesen votar nuevamente más adelante, lo cual no ocurrió (2020, p. 1).

Por otro lado, el 17 de abril de 2023, la Sala Penal Permanente de la Corte Suprema de Justicia del Perú emitió la Casación N.º 1464-2021/Apurímac. En contraste con la ponencia de sentencia del TC, la casación refleja una postura anti derecho a la protesta:

Decimoquinto. *El derecho a la protesta —como reclamo vehemente y beligerante— tiene la dificultad de no traslucir un valor, sino un desvalor, es decir, la intransigencia de imponer a cualquier precio una opinión, minoritaria o no, incluso si para ello se tiene que dañar o lesionar.*

[...]

Por tanto, admitir la existencia de un derecho a la protesta, en términos de reclamar o expresar, generalmente con vehemencia, la opinión, queja o disconformidad, llegando a la violencia que vulnera derechos ajenos, es un razonamiento inconstitucional e inconvencional” (Citado por Montoya, 2023, pp. 5–6)

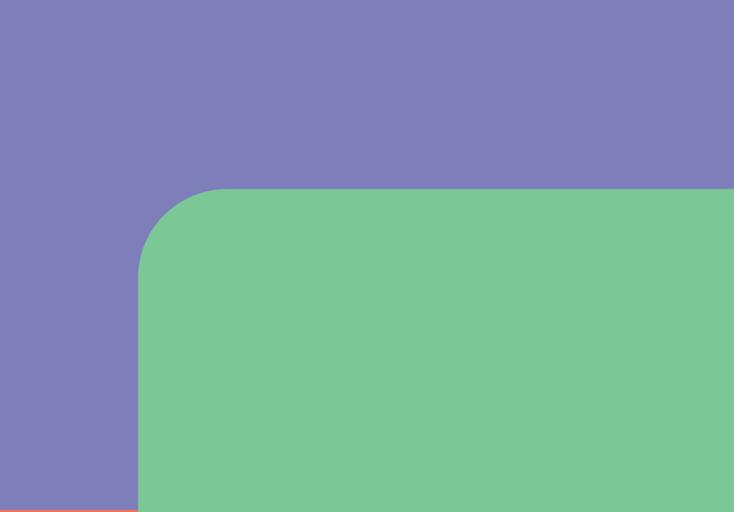
Como puede verse, esta casación parte por asumir que la protesta es un reclamo vehemente, agresivo e intransigente, en el que no importa generar daños con tal de imponer una opinión. Bajo esas premisas negativas, evidentemente, no existe cabida para un reconocimiento expreso del derecho a la protesta como derecho autónomo.

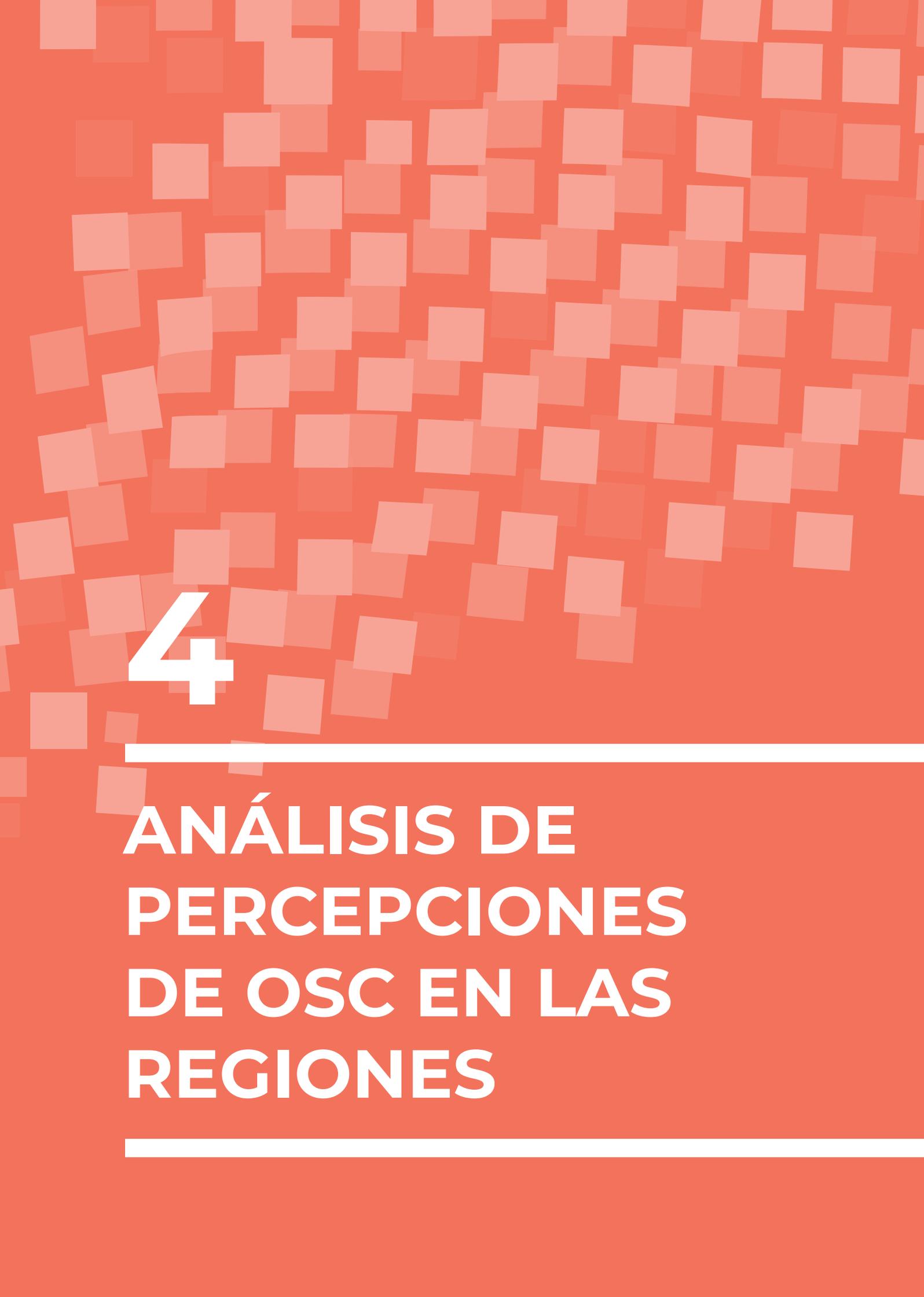
De este modo, podemos observar que las más altas instancias del sistema de justicia no se encuentran convencidas todavía del valor del derecho a la protesta. Esto supone una cultura jurídica que ha de brindarle una protección poco decidida.

Por otro lado, la Corte Suprema aprobó el 2019 el Acuerdo Plenario N.º 05-2019/CJ-116, sobre la actuación policial y exención de responsabilidad penal que mencionamos anteriormente al comentar el Decreto Legislativo N.º 1186. Como vimos, mediante este acuerdo, la Corte Suprema estableció como doctrina jurisprudencial que debe respetarse siempre el principio de proporcionalidad cuando el cuerpo policial haga uso de sus armas, siguiendo criterios de tribunales de derechos humanos. Entre otros aspectos relevantes, la Corte Suprema hizo hincapié en que era posible

establecer “criterios particularizados” para la Policía, y que el Poder Judicial debía aplicar al personal policial las mismas normas que a cualquier otra persona, como se establece en la legislación peruana y en normas internacionales (Amnistía Internacional, 2023, p. 50). Esto es importante porque otorga un ámbito de libertad interpretativa para las juezas y jueces que deban resolver casos en los que se invoque la exención penal que dispone el Artículo 20, inciso 11, del Código Penal.

Así, se aprecia que, en términos generales, la cultura jurídica aún no está preparada para un reconocimiento pleno del derecho a la protesta. Ello refleja el contexto represivo predominante, que empuja a reducir los controles a la represión estatal de la protesta social. No obstante, el acuerdo plenario se muestra como un contrapeso a ese contexto jurídico más tolerante con la represión, aunque no llega a desarrollar propiamente el derecho a la protesta





4

ANÁLISIS DE PERCEPCIONES DE OSC EN LAS REGIONES

Hasta este punto, hemos visto diversas manifestaciones del proceso de desmontaje de controles a la represión. Cada vez más, el espacio cívico para protestar es más reducido, en una tendencia que ya se comenzó a manifestar nítidamente hace 15 años, pero que ha ido acentuándose más, en especial en los últimos años.

En esta sección, analizamos los Proyectos de Ley que sugieren que la tendencia puede todavía agudizarse más.

En esta sección, analizamos los Proyectos de Ley que sugieren que la tendencia puede todavía agudizarse más. En total, hemos identificado 11 Proyectos de Ley que se presentaron ante el actual Congreso de la República y los hemos dividido en dos grupos. La Tabla 1 resume 7 que tienden a reducir más el espacio cívico mediante la respuesta del sistema jurídico al ejercicio del derecho a la protesta. La Tabla 2 resume otros 4 Proyectos que han buscado remar en sentido contrario⁸.

⁸ Mayor detalle sobre los Proyectos se encuentran en el Anexo 1, al final de este documento.

Tabla 1. Proyectos de Ley para reducir el espacio cívico de la protesta

N.º PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS
4132/2022- CR	31/01/2023	Propone incorporar los Artículos 315-B, 315-C y 318-A al Código Penal, con los nuevos delitos de vandalismo, vandalismo agravado y violencia urbana.
4271/2022- PE	17/02/2023	<p>El Artículo 2 de la fórmula legal propone cambios a los siguientes Artículos del Código Penal: 121, 122, 159, 186, 189, 200, 204, 206, 273, 279, 279-A, 279-B, 279-G, 280, 283, 315, 365, 366 y 367.</p> <p>Estas modificaciones suponen modificar los artículos mencionados para que las penas sean mayores si estos delitos se cometen durante un estado de emergencia.</p> <p>También, se establecen normas procesales especiales para estos delitos, las que permiten un tiempo más prolongado de detención policial, menor tiempo para que el fiscal solicite incoación del proceso y menor plazo para la realización de audiencia</p>
4293/2022- CR	20/02/2023	Propone modificar el Artículo 348 sobre el delito de motín.
00044/2021- CR	23/03/2023	Se plantea modificar los Artículos 3 y 8 del Decreto Legislativo N.º 1186, el cual regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú. Respecto del uso de la fuerza, se agrega "con un criterio de razonabilidad subjetiva", y también se agrega al orden público, "el orden interno" y "la salud" de las personas.
6206/2023- CR	20/10/2023	Propone incorporar el Artículo 315-A sobre el denominado "Terrorismo urbano".
6438/2023- CR	15/11/2023	Propone declarar el día 07 de diciembre como día de la Defensa de la Institucionalidad Democrática y de la Misión Constitucional de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú
6531/2023- CR	27/11/2023	Propone incorporar al Artículo 4 de la Ley que Regula el Uso de la Fuerza por Parte de la Policía Nacional del Perú, Decreto Legislativo N.º 1186, el numeral 4.3.

Tabla 2. Proyectos de Ley para ampliar el espacio cívico de la protesta

N.º PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS
4175/2022- CR	6/02/2023	Declara a 41 personas fallecidas —a consecuencia del uso excesivo de la fuerza— como heroínas y héroes de la democracia, y como defensoras y defensores de los derechos ciudadanos en el Perú.
4485/2022- CR	14/03/2023	Se propone modificar el Artículo 132 del Código Penal, que regula el delito de difamación por internet y redes sociales, a fin de combatir el <i>terruqueo</i>
1514/2021- CR	23/03/2022	El Artículo 2 propone derogar el numeral 11 del Artículo 20 del Código Penal, modificar los Artículos 83 y 315, así como modificar, también, la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1267
6579/2023-CR	5/12/2023	Ley que deroga el Decreto Legislativo N.º 1589.

Si comparamos ambos grupos, no solo debe preocuparnos la mayor cantidad de medidas para reprimir la protesta en relación con el espacio cívico, sino también el contenido draconiano de estas propuestas y cómo logran avanzar de manera más significativa en el proceso legislativo

Un primer aspecto que merece la pena destacar es que los Proyectos que aparecen en la Tabla 1 continúan las tendencias analizadas previamente; es decir, son, por un lado, propuestas que buscan legalizar y legitimar un mayor uso de la fuerza, acompañadas de un mayor blindaje de impunidad en favor de agentes policiales y militares que hagan uso del *legalizado* exceso de la fuerza. Por otro lado, constituyen propuestas para modificar el

Código Penal que pretenden endurecer todavía más las sanciones, seguir creando tipos penales para que más actos de protesta calcen en ellos, así como facilitar procesalmente la sanción penal a quienes protesten.

Un segundo aspecto que merece la pena notar es que los Proyectos más represivos se encuentran más avanzados en el trámite legislativo. De estos 7, 6 están en comisiones desde hace varios meses, mientras que 1 ya cuenta con dictamen: el N.º 00044/2021-CR, cuyo preocupante contenido comentaremos en breve. En contraste, en lo que respecta a los Proyectos que intentan abrir un poco el espacio cívico en contextos de protesta social, se encuentran claramente más rezagados en el trámite legislativo. De estos 4, 1 ya fue archivado. Se trata del Proyecto N.º 4485/2022-CR, el cual buscaba combatir el *terruqueo* en redes sociales a través de la modificación del Artículo 132 del Código Penal, para que se precise que la difamación incluye también los actos ocurridos en internet y redes sociales. Los otros 3 se encuentran en comisiones, pero uno de ellos fue presentado el 05 de diciembre de 2023 para derogar el reciente Decreto Legislativo N.º 1586, que ya modificó los delitos de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos y el delito de disturbios. Fuera de esa intención reactiva de derogar una norma recién aprobada, no presenta ninguna propuesta adicional que ayude a mejorar la situación que ya estaba deteriorada. Debido a su presentación reciente, ha sido remitido a comisión, pero es el más rezagado en su tramitación.

Un tercer aspecto a destacar es que estos Proyectos que buscan modificar los tipos penales presentan un espectro amplio, pues, además de las 4 modificaciones recientemente introducidas por el Decreto Legislativo N.º 1586, se está evaluando modificar otros 19 tipos penales para endurecer las sanciones y acelerar su procesamiento, además de incorporar 4 nuevos delitos. Así las cosas, el Congreso en esta década y media no ha cesado de crear nuevos tipos penales para que los actos de protesta encajen en uno u otro tipo penal, y parece que esta tendencia no va a cambiar en los años próximos.

Un cuarto aspecto por destacar es que estos Proyectos de Ley también revelan que hay una pugna: por un lado, el Proyecto N.º 4175/2022-CR, presentado el 06 de febrero de 2023, propuso declarar a 41 personas fallecidas —como resultado del uso excesivo de la fuerza— como heroínas y héroes de la democracia, y como defensoras y defensores de los derechos ciudadanos en el Perú. En una orilla opuesta, el Proyecto N.º 6438/2023-CR, presentado el 15 de noviembre de 2023, propuso que el día 07 de diciembre sea declarado como “Día de la Defensa de la Institucionalidad Democrática, la Misión Constitucional de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú”. Entonces, lo anterior refleja que, por un lado, se busca homenajear a quienes fueron víctimas de la represión por *defender la democracia*; y, por el otro, celebrar que las instituciones bajo el nuevo gobierno resistieron los *ataques contra la democracia* que supuestamente representaban las protestas. Estas dos visiones se encontraban en trámite y, sin embargo, el gobierno emitió el Decreto Supremo N.º 136-2023-PCM (publicado el 06 de diciembre), en el que se declara que el 07 de diciembre de cada año se conmemorará el denominado “Día de la Institucionalidad, del Estado de Derecho y de la Defensa de la Democracia”, que todos los años se celebrará con el izamiento de la bandera nacional, con el fin de incidir en la legitimación de la brutal represión ejercida contra las y los manifestantes bajo un discurso de defensa de la democracia.

Finalmente, 4 Proyectos merecen especial comentario: 3 de ellos por su naturaleza represiva, con una visión compleja, y 1, por procurar reducir las amenazas contra el ejercicio del derecho a la protesta.

a) El Proyecto N.º 00044/2021

Este ya cuenta con dictamen, de modo que es el que más próximamente podría convertirse en norma⁹. Se propone la modificación de los Artículos 3 y 8 del Decreto Legislativo N.º 1186, al disponer que el personal policial podrá usar su arma de fuego de manera excepcional, pero con un “criterio

⁹ En el dictamen, este Proyecto fue acumulado con otros 5 Proyectos que se presentaron posteriormente: 01022/2021-CR, 01373/2021-CR, 02126/2021-CR, 03973/2022-CR y 04187/2022-CR.

de razonabilidad subjetiva”. Además, se busca restaurar el principio de proporcionalidad en el Artículo 4 (previamente derogado por la Ley N.º 31012), y añadir un criterio denominado “Principio de Defensa de la Vida”.

En este punto, es interesante analizar el principio de proporcionalidad. Cuando este principio fue derogado, se criticó que se incumplían estándares del uso de la fuerza, lo que daba carta abierta a los policías para que hagan uso desproporcionado de sus armas. Este principio de proporcionalidad fue derogado para proteger a policías, pero fue un error porque la derogación los dejó desprotegidos frente a procesos judiciales en su contra por haber usado su arma de fuego en cumplimiento de su deber. Los magistrados no evalúan la conducta policial sobre la base de un principio de proporcionalidad, pues este fue removido de la norma, lo que dificulta una evaluación adecuada de los hechos. Por ello, se propone restituir el principio de proporcionalidad con el mismo texto que fue anteriormente derogado. Pero este es complementado (en realidad, neutralizado) con el “criterio de razonabilidad subjetiva”. Este criterio se define “como un estándar dirigido al personal policial, y a su proceso interno de toma de decisiones. El policía debe tener muy claro que, frente a situaciones extremas, en las que la vida o la integridad física de las personas se encuentra en peligro real e inminente, bastará su honesta percepción o creencia de que el peligro se concretará para que esté habilitado a emplear la fuerza o el arma de fuego” (Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, 2023, pp. 18–21).

De esta forma, aunque el dictamen plantee la restitución del principio de proporcionalidad, lo hace depender de una opinión del efectivo policial de manera individual. Esto presenta 2 tipos de problemas. Por un lado, nuevamente, esto busca evitar que sea el sistema de justicia el que defina si hubo excesos o no, pues se espera que la subjetividad de la Policía sea el parámetro general, por lo que el sistema penal básicamente lo tendría que ratificar. Por otro lado, esta visión es compatible con el testimonio

del policía de Apurímac entrevistado por Amnistía Internacional, pues se asume que basta que un policía afirme haberse sentido amenazado para que cualquier exceso en el uso de la fuerza sea tolerado.

b) El Proyecto N.º 4271/2022-PE

Este fue presentado por el gobierno el 17 de febrero de 2023. Posiblemente sea el Proyecto más criminalizador hasta ahora, pues prácticamente propone generar una suerte de subsistema para sancionar delitos vinculados a protestas sociales. Plantea endurecer las penas para 19 delitos en caso se cometan durante un estado de emergencia: lesiones leves, lesiones graves, violación de domicilio, hurto agravado, robo agravado, extorsión, formas agravadas de usurpación, formas agravadas de daño, peligro por miedo de incendio o explosión, fabricación, suministro o tenencia de materiales peligrosos, producción, desarrollo y comercialización ilegal de armas químicas, sustracción o arrebató de armas de fuego, fabricación, comercialización, uso o porte de armas, atentado contra los medios de transporte colectivos o de comunicación, entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos, disturbios, violencia contra la autoridad para obligarle a algo, violencia contra la autoridad para impedir el ejercicio de sus funciones (ver Tabla 1).

Además del endurecimiento de las penas para esos delitos durante estados de emergencia, se propuso la modificación de los Artículos 446, 447 y 448 del Nuevo Código Procesal Penal, para que el procedimiento de este grupo de 19 delitos también sea más drástico si se comenten durante un estado de emergencia. Así, se busca que el principio de oportunidad no se aplique a estos 19 delitos. Además, el plazo máximo de detención policial en estos casos no sería de 24 horas, sino que se extendería a 48 horas. Asimismo, la detención preliminar en caso de flagrancia ya no sería de hasta 72 horas, como en los demás delitos, sino que se ampliaría a 10 días, tal como ocurre en los casos de delitos cometidos por organizaciones criminales. Igualmente, con los cambios

propuestos a los Artículos 446 a 448, la o el fiscal podría solicitar la incoación del proceso inmediato bajo responsabilidad. Además, una vez terminado el plazo de detención policial por flagrancia, la jueza o juez ya no tendría 48 horas para realizar la audiencia única de incoación y determinar la procedencia del proceso inmediato; en su lugar, el plazo se reduce a la mitad. De igual manera, se reduce el plazo para la realización de la audiencia única de juicio inmediato. Se trata, por tanto, de una propuesta sobrecriminalizadora, la cual apunta a casi la totalidad de tipos penales que se han utilizado para procesar penalmente a quienes participan de los conflictos sociales, buscando mayores penas y procesos más expeditivos.

c) El Proyecto N.º 4293/2022-CR

Este fue presentado el 20 de febrero de 2023 con el objetivo de modificar el Artículo 348 del Código Penal referente al delito de motín. Este delito actualmente sanciona a quienes en forma tumultuaria empleen violencia, atribuyéndose los derechos del pueblo y pidiendo a nombre de este que una autoridad ejecute u omita un acto propio de sus funciones. La propuesta de modificación incluye que, además de violencia, el tipo penal incluya amenazas y que no solo se refiera a actos propios de sus funciones, sino también a actos “que no estén contemplados en las funciones de la autoridad en cuestión”. En la exposición de motivos, el Proyecto señala que se busca combatir situaciones en las que se exige a cualquier autoridad, mediante protestas, la realización de actos no contemplados dentro de sus funciones, como, por ejemplo, tomar decisiones políticas para la salida de una crisis. Para el congresista autor de la propuesta, el cumplimiento de las funciones de las autoridades no puede estar supeditado a actos de violencia o amenaza (Muñante Barrios, 2023, pp. 6–7). Esto nos recuerda a los pedidos en las protestas recientes: solicitaban la renuncia de la presidenta, el llamado a nuevas elecciones o el cierre del Congreso. El Proyecto hace referencias a movilizaciones donde ocurrieron hechos violentos, pero se entiende que

la amenaza que busca regular puede ser no violenta, ya que el uso de violencia es un supuesto distinto en el Artículo 348 propuesto. De este modo, cualquier movilización pacífica puede ser interpretada también como amenaza y, si el reclamo no está expresamente en las funciones de la autoridad a quien se dirigen las manifestaciones, entonces se configuraría el supuesto de hecho del delito. De este modo, se busca criminalizar la disidencia de forma general.

d) El Proyecto N.º 1514/2021-CR

Este fue presentado el 23 de marzo de 2022. Propone derogar el inciso 11 del Artículo 20 del Código Penal, referido a la exención penal de policías y militares que causen muerte o lesiones en uso de sus armas de fuego. Además, propone modificar del Código Penal los Artículos 200 (extorsión), 283 (entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos) y 315 (disturbios). En estos Artículos, se propone añadir un párrafo que precise que el ejercicio de los derechos a reunión o manifestación y a la libertad de expresión en espacios públicos no constituye el delito tipificado. Finalmente, propone modificar la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú para que las Empresas o Entidades del Sector Privado Involucradas en Servicios Sociales Activos o Latentes no Puedan Acceder a los Servicios Policiales Extraordinarios de Seguridad Mediante Convenios.

Este último Proyecto es positivo en tanto busca descriminalizar la protesta y derogar la exención de responsabilidad a policías y militares, lo cual abre la puerta al uso excesivo de la fuerza.

CAPÍTULO II

ENTORNO ESPECÍFICO DE LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES (ONG)



La relación entre el Estado y las ONG ha estado marcada, en muchas ocasiones, por tensiones y hostilidades. En cuanto a la APCI, hace una década, Vildoso señalaba que existía una relación de asedio y hostilidad hacia las ONG, y que, para su control, se ponía un énfasis particular en las obligaciones de registro, en la entrega de información y en la fiscalización. En ese ambiente de desconfianza, la APCI asumía incluso que había una intención dolosa de parte de las ONG para ocultar o manipular la información que entregaban (2011, pp. 13–16). Las relaciones Estado-ONG no solo eran tensas, sino cíclicas:



El ambiente institucional y político para la rendición de cuentas y prácticas de transparencia sigue siendo de desconfianza entre Estado y sociedad, lo que da lugar a una relación de tira y afloja. En la relación Estado-sociedad, las cuentas son un bien transable: las ONG ofrecen cuentas y reciben, a cambio, libertad de acción (por cierto, relativa) de parte del Estado. El Estado solicita cuentas para (teóricamente) monitorear y articular la contribución de distintos actores hacia el desarrollo, pero determinados sectores del gobierno (y/o de la clase política) están más interesados en hacer uso y abuso de esta atribución para recortar la libertad de acción y de crítica de la OSC. En cada período gubernamental y congresal se impone a las ONG la tarea de volver sobre la defensa de cierto espacio de libertades mientras que determinados sectores autoritarios vuelven también a la carga para recortar tales espacios (Vildoso Chirinos, 2011, pp. 26–27).



Este ambiente descrito hace poco más de una década se manifestó a través de la aprobación e implementación de distintas normas y procedimientos que regulaban la relación entre el Estado y las ONG. Así, distintas normas que buscaban restringir el acceso de las ONG a los recursos de la cooperación internacional, el aumento de facultades de registro, fiscalización y sanción, así como la manera en que las instituciones públicas aplicaban dicho marco normativo, junto con discursos agresivos hacia las OSC, daban como resultado ese contexto de tensiones.

La situación de desconfianza previamente descrita aún se manifiesta. Uno de nuestros entrevistados señaló que, frente a la APCI, buscaban siempre cumplir con sus obligaciones, pero trataban de que la relación se limitase a eso:

“Es un espacio al que tenemos que entregar información para que nos supervisen la calidad de las intervenciones, los presupuestos, etc. Pero no es una interacción permanente que busquemos. Cumplimos porque hay que cumplir por transparencia, pero nada más (E1).”

Otra persona entrevistada fue enfática en señalar que no perciben que el Estado valore a las OSC peruanas como aliadas para contribuir al desarrollo de la sociedad peruana. Incluso, las entidades internacionales de cooperación internacional en ocasiones terminan funcionando como bisagras entre el Estado peruano y sus OSC:

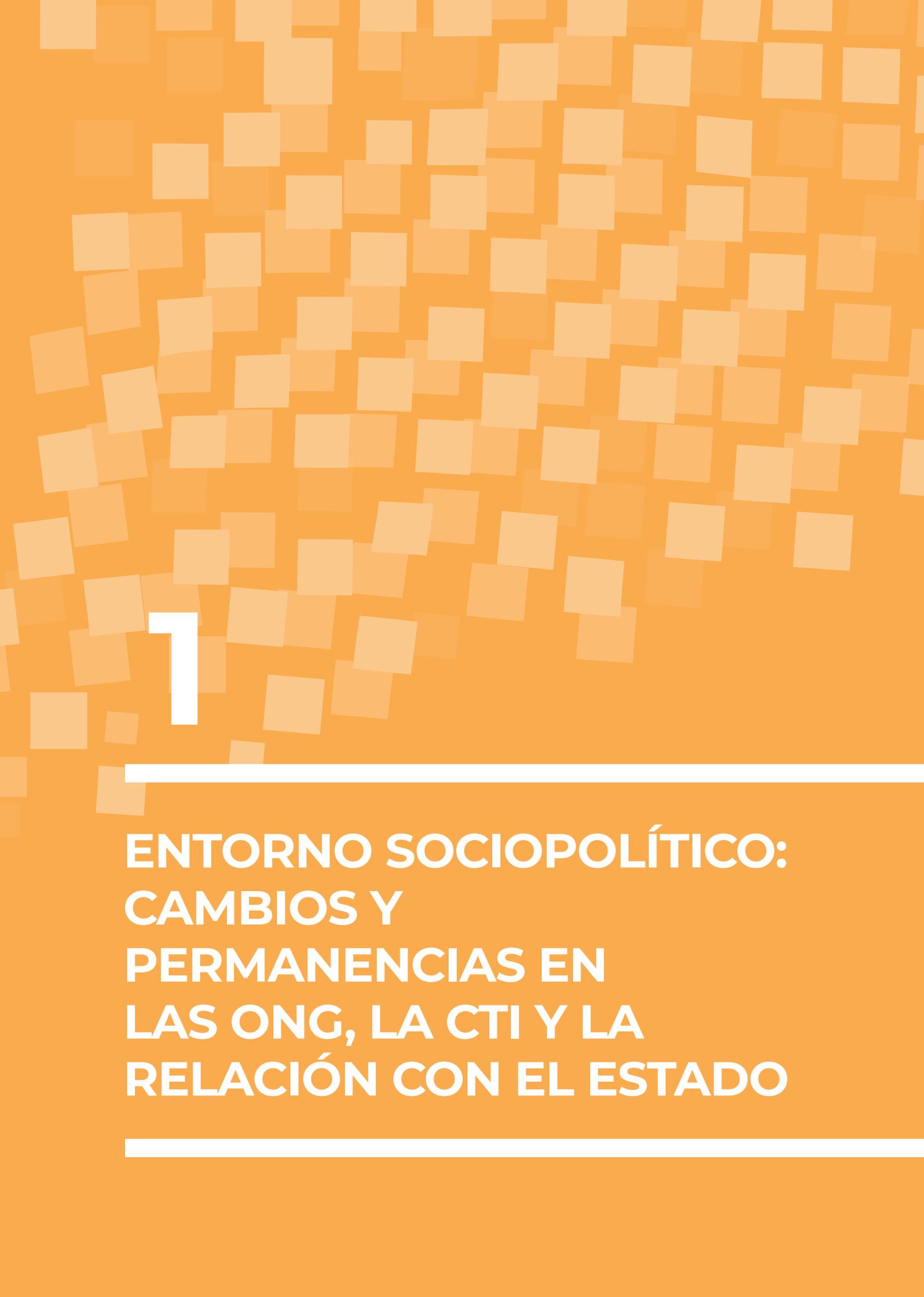
Deberíamos reconocer a las OSC en todas las formas de organización, no solo las ONG, para que puedan ser reconocidas y tener un respaldo mayor del Estado en su contribución al desarrollo, pero no hay ni siquiera eso. No hay una intención de reconocer a la sociedad civil como tal, con esa capacidad de contribuir al desarrollo. Por ejemplo, la Unión Europea tiene una Hoja de Ruta para la sociedad civil en el Perú, pero hemos sentido que la cooperación internacional, como la Unión Europea, termina siendo la bisagra para la conexión entre el Estado y la sociedad civil, porque el Estado no tiene capacidad de reconocer a la sociedad como entidad contribuyente al desarrollo del país [...]. Nosotros como ONG, por ejemplo, con el Estado, en varios temas tenemos muchas dificultades para comunicarnos y trabajar juntos para el desarrollo, para propuestas normativas en temas específicos. El Estado regularmente recibe la asistencia técnica, pero esta debe venir de la FAO, o de Programa Mundial de Alimentos, o de la Unión Europea o la Cooperación Alemana. Hasta ahí llega el Estado. No entiendo por qué, si estas organizaciones internacionales ejecutan sus acciones con instituciones como nosotros, con ONG peruanas. El Estado no dialoga con estas, o, tal vez, para lograr un efecto mediático, se queda con las agencias internacionales, que son importantes, pero estas últimas son las que confían en las ONG peruanas, no el Estado peruano (E5).

En el presente capítulo, buscamos explorar cómo el marco jurídico e institucional que regula a las ONG ha cambiado en los últimos años, en particular, en el último quinquenio. También, pretendemos responder la siguiente pregunta:

¿Qué reflejan estos cambios y su implementación sobre la relación entre las OSC y el Estado?

El capítulo se divide en cinco partes. Las dos primeras partes (secciones 1 y 2) presentan los elementos más importantes del entorno jurídico y sociopolítico que marcan las relaciones entre el Estado y las ONG. Así, por ejemplo, exploraremos la nueva Política Pública sobre CTI que aprobó el Estado, además del marco jurídico que se renovó gradualmente en el último quinquenio. Sobre el contexto sociopolítico, exploraremos las principales características actuales de las ONG, la cooperación internacional que recibe nuestro país y las cíclicas hostilizaciones desde sectores del Congreso y la prensa.

Luego — en las secciones 3, 4 y 5—, veremos la gama de procedimientos a cargo de la APCI, examinando de manera detallada la evolución normativa, la implementación reciente, así como la percepción de las ONG al respecto



1

ENTORNO SOCIOPOLÍTICO: CAMBIOS Y PERMANENCIAS EN LAS ONG, LA CTI Y LA RELACIÓN CON EL ESTADO

Antes de analizar los aspectos estrictamente normativos, es necesario explicitar 3 componentes de las ONG: los cambios en sus roles e identidades, su participación en la ejecución de los fondos provenientes de la CTI, y el mantenimiento de la hostilización hacia ellas desde ciertos sectores del Congreso de la República y la prensa

1. LAS IDENTIDADES Y ROLES DE LAS ONG

Entre la década de 1960 y 1980, las ONG se caracterizaban, en términos de su identidad, por estar formadas por profesionales, intelectuales de izquierda u organizaciones religiosas que manejaban discursos críticos frente al Estado o el sistema económico dominante, y que dependían económicamente de la cooperación internacional. Estas identidades, así como los roles de las ONG, cambiaron a partir de la década de 1990, por lo que la relación mantenida entre ellas y el Estado, las empresas y la cooperación internacional se ha ido matizando desde entonces:



Estas pueden asumir un rol contestatario frente al Estado, uno articulador para elaborar políticas públicas a escalas locales o nacionales, o de prestadora de servicios de consultoría y capacitaciones al funcionariado público. Asimismo, el sector empresarial se ha convertido en una potencial fuente de ingresos para las ONG, que buscan reducir su dependencia de las agencias de cooperación internacional y los gobiernos. Estas relaciones con las empresas han motivado que las ONG incorporen actividades relacionadas con las microfinanzas, servicios de consultoría o

proyectos de articulación a cadenas productivas. No obstante, la cooperación internacional mantiene todavía una fuerte influencia en la sostenibilidad económica, en las estrategias de gestión internas y en los enfoques de desarrollo de las ONG. Sin embargo, esta dependencia del financiamiento y su progresiva reducción hizo que las ONG pongan en marcha estrategias de diversificación de fuentes e incorporen herramientas de gestión modernas; así como implementar proyectos con un enfoque de empoderamiento de su población objetivo, que busque incorporarlos en el mercado (Bobadilla, 2022, p. 215).



Estas variaciones han llevado a que, en la actualidad, las diversas ONG existentes asuman roles dentro de 4 posibles perspectivas: a) articulación y colaboración —esfuerzos de concertación intersectorial—; b) incidencia política —potenciar intereses de los grupos no representados ante quienes detentan el poder—; c) consultoría y d) empresa social. Los roles de consultoría y empresa social tienen que ver con respuestas estratégicas ante la reducción de recursos provenientes de la cooperación internacional. Por su parte, el rol de consultoría se basa en la capacidad técnica y *know how* adquiridos. Ahora bien, puede generar tensiones y cambios identitarios por el replanteamiento en la relación con el Estado como fuente de recursos económicos. Por otro lado, las ONG que asumen un rol de empresa social, no con fines de generar lucro, sino de financiar sus intervenciones sociales, generan una situación híbrida, lo que ha impactado en las formas de gestión (Bobadilla, 2022, pp. 219–220).

Estas transformaciones en la identidad y roles de las ONG son relevantes para entenderlas frente a su contexto jurídico actual. Sobre las estrategias para diversificar ingresos, estas pueden tener un impacto en los beneficios tributarios. En cuanto a las actitudes políticas hostiles, los ataques son dirigidos principalmente contra las ONG que asumen roles en la perspectiva de incidencia política.

2. LA EJECUCIÓN DE FONDOS PROVENIENTES DE LA CTI

Hace un par de décadas, la APCI identificó que las ONGD y las ENIEX ejecutaban mayores montos provenientes de la CTI que las instituciones estatales. Esto quedó plasmado expresamente en un primer informe referente al 2004 sobre tendencias de la CTI, elaborado por la APCI:

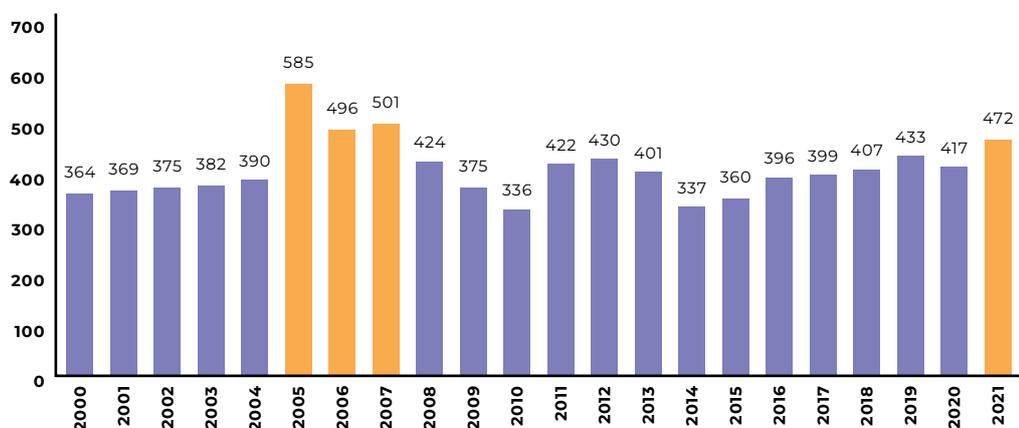


El balance de los recursos ejecutados por la Cooperación Oficial No Reembolsable y la No Gubernamental quedaría en US\$ 179.8 millones (46 %) de las instituciones gubernamentales, frente a US\$ 210.2 millones (54 %) de las organizaciones no gubernamentales. Esto es, a nivel ejecución, el sector no gubernamental [...] maneja mayores recursos que el sector gubernamental. (2005, p. 33).



Paralelamente, fueron aquellos años cuando el Perú recibió la mayor cantidad de recursos financieros por parte de la CTI, según se refleja en la Figura 1:

Figura 1. CTI ejecutada en el Perú 2000-2021 (Millones de USD)



Fuente: APCI, 2023d, p. 32

El año 2005 fue cuando se ejecutó la mayor cantidad de fondos provenientes de la CTI en nuestro país en lo que va del presente siglo. Aquel año, las ONG y las ENIEX ejecutaron conjuntamente \$ 281,9 millones, que equivalían al 51.4 % del total recibido por nuestro país como CTI, mientras que las instituciones estatales ejecutaron un monto menor: 48.6 % (APCI, 2006, p. 74).

Las cifras de esos años señalados, recopiladas por la APCI, no especifican qué monto era ejecutado por las ONGD ni qué monto por las ENIEX. Más bien, ambas formas de organización se agrupan como ejecutores privados. Aunque es claro que las ONGD y las ENIEX manejan mayores montos que los ejecutores gubernamentales, la diferencia no es muy significativa. Tanto en 2004 como en 2005, los ejecutores privados superaron ligeramente el 50 % de la ejecución. Con el paso de los años, esta proporción se habría mantenido, pese a las variaciones en los fondos de CTI que recibe nuestro país. Según el último reporte de tendencias elaborado por la APCI, en el 2021, las ONGD y las ENIEX ejecutaron en conjunto \$239.9 millones de los \$472.1 millones que recibió el Perú, es decir, el 50.8 %, mientras que la diferencia fue ejecutada por instituciones estatales, pero, actualmente, se cuenta con información más desagregada. De ese total de \$239.1 millones, las ONGD ejecutaron \$141.1 millones, mientras que las ENIEX ejecutaron \$98 millones (APCI, 2023d, p. 168).

De acuerdo con la misma fuente, las ONG que registraron mayor ejecución de fondos provenientes de la CTI son las expresadas en la Figura 2:

Figura 2. Ejecución de las principales ONGD 2021



Fuente: APCI, 2023d, p. 168

Estas son cifras que resultan de los registros que gestiona la APCI. Esto incluye la ejecución de fondos provenientes de fuentes gubernamentales (bilaterales, multilaterales o contravalor) como privadas, y se basa en la información que reportan las diversas instituciones encargadas de la ejecución.

Pese a que esta información es oficial y es de fácil acceso, es constantemente distorsionada por sectores políticos interesados en desprestigiar a las ONG cuyas agendas resultan incómodas para sus intereses particulares.

3. MANTENIMIENTO DE HOSTILIDAD CONGRESAL Y MEDIÁTICA

Existen sectores en el Congreso y en los medios de comunicación que muestran una actitud hostil hacia las ONG. Esto se puede verificar en diversos hechos recientes que, en general, transmiten un discurso que presenta a las ONG como instituciones que:

- reciben millones de dólares de financiamiento exterior, bajo la excusa de utilizarlos para fines de ayuda social o proyectos de desarrollo;
- dichos recursos se utilizan para fines distintos a los declarados, incluso para beneficios particulares, lo cual constituiría un delito;
- el uso de dichos recursos no es controlado por las instancias públicas correspondientes, quienes se muestran extrañamente tolerantes a dichas malversaciones.

Evidentemente, estos discursos afectan negativamente la manera en que algunos sectores del Estado se relacionan con las ONG, principalmente la APCI y el Congreso de la República, y ello genera reacciones adversas.

Sin embargo, en los distintos reportajes y declaraciones públicas se observa un claro sesgo anti-OSC, pues se incurre en la manipulación de información estadística, la confusión de conceptos legales sobre CTI, cuestionamientos a los donantes, así como la distorsión de jurisprudencia del TC sobre la obligación de las ONG de inscribirse en el registro que gestiona la APCI. Así, por ejemplo, en Latina Noticias, se emitió un reportaje el 12 de octubre de 2024, titulado “Supervisión a donaciones de ONG en el Perú cayeron 83 % entre 2015 y 2023”. En este, también, presentan casos de organizaciones que habrían cometido irregularidades, como recibir donaciones para gente en situación de pobreza que no fueron entregadas, o solicitudes de devolución de IGV a la APCI por montos injustificados.

En relación con lo anterior, uno de los problemas que identificamos es que algunos de los ejemplos que presenta el reportaje mencionado realmente no corresponden a ONG. Aunque el título del reportaje menciona específicamente a las ONG, los casos expuestos se refieren principalmente a las Instituciones Privadas sin Fines de Lucro Receptoras de Donaciones de Carácter Asistencial o Educativo provenientes del Exterior (IPREDA). Las IPREDA son organizaciones distintas que, a diferencia de las ONG, no desarrollan proyectos de desarrollo social, sino que, simplemente, canalizan donaciones de bienes como parte de ayuda asistencial. Las IPREDA, además, conforman otro registro diferente al de las ONG, que también es conducido por la APCI, conforme al Artículo 4, literal m) de la Ley N.º 27692.

Además de presentar casos que no corresponden a ONG, el reportaje distorsiona también la regulación sobre estas. Por ejemplo, menciona a una ENIEX que en 2015 solicitó a la APCI la recuperación del IGV por S/ 31,881.24, cuando la donación era de solo S/ 15,627.97¹⁰. En concreto, la distorsión se observa en que ninguna organización regulada por la APCI solicita devolución de donaciones, sino de montos de dinero pagado previamente por concepto de IGV, en proyectos previamente registrados y con sustento en los comprobantes correspondientes¹¹. Esta parte del reportaje sugiere que una ONG solicitó al fisco una cifra de dinero donada mayor a la que realmente recibió como donativo, pese a que no se trataba de una ONG. En todo caso, lo que se solicitaba en esos casos era la devolución de montos gastados, los que ya se habían reportado previamente a la APCI.

Las organizaciones referidas en el reportaje son las IPREDA Servicios Solidarios Abate Pierre y Redes de Cooperación para el Desarrollo, así como la ENIEX World Wildlife Fund Incl, las cuales fueron sancionadas por la APCI. No sugerimos ni defendemos que estas no hayan cometido alguna irregularidad, pues no nos consta, pero sí es pertinente llamar la atención sobre la forma en que este reportaje transmite la información, en tanto existe un claro sesgo que pretende agrupar a las organizaciones cuestionadas

¹⁰ Cabe señalar que las ENIEX tampoco son ONG. De hecho, como indican sus siglas, son entidades e instituciones extranjeras de CTI, las cuales están registradas bajo otro sistema gestionado por la APCI, según lo establece la normativa correspondiente.

¹¹ Para mayor detalle sobre esto, ver el apartado "Beneficios tributarios" del presente documento

bajo el rótulo ONG. Este sesgo es manifiesto cuando se menciona que las ONG en general estarían beneficiándose al aprovechar la situación de pobreza de mucha gente: “las organizaciones no gubernamentales, que parecen ver un negocio donde sea, cumplen a rajatabla con una fórmula infalible, omitiendo documentación para una ‘ayuda’ a personas de extrema pobreza que, finalmente, no reciben lo prometido” (Redacción Latina, 2023). Finalmente, el reportaje incurre en la contradicción de cuestionar la falta de supervisión de irregularidades por parte de la APCI, mientras se basa en casos que ya recibieron sanción por parte de esta institución. Más aun, los ejemplos no provienen de investigaciones propias, sino que fueron extraídos del registro de sanciones de la APCI. De este modo, se evidencia un sesgo en la forma en que se generaliza la información al conjunto de las ONG y se cuestiona la supervisión del ente encargado de velar por ello.

También, en octubre, se llevaron a cabo actividades sobre la supervisión a las OSC en el Congreso, que luego fueron reportadas en medios estatales con un tono similar anti-OSC. Según El Peruano, la APCI habría informado que la CTI en el país supera los 400 millones de dólares anuales a favor de las ONG. Además, la APCI señaló que no pueden supervisar a las ONG debido a una sentencia del TC, ya que las ONG que reciben aportes privados “no deben rendir cuentas” (El Peruano, 2023). Frente a esta información, el congresista Alejandro Aguinaga (Fuerza Popular) señaló que las ONG no son transparentes porque usan los recursos para fines no declarados. También, manifestó que le parecía incorrecto “que quienes reclaman constantemente a los peruanos que sean transparentes, hayan presionado al TC para que no se les pida explicaciones sobre los millones que reciben como donación”. Igualmente, señaló que se debía modificar el sistema porque “si las ONG pueden recibir aportes privados y acceder a exoneraciones tributarias, entonces hay una obligación de ser transparentes con los recursos que perciben y con lo que dejan de gastar en impuestos” (El Peruano, 2023). En ese sentido, según el Centro de Noticias del Congreso, el congresista Aguinaga reclamó a la APCI mayor supervisión para obtener mayor precisión y transparencia, y cuestionó

que solo existan 122 sanciones. En una línea similar de cuestionamiento, el congresista Isaías Mita Alanoca (Perú Libre) señaló que no existían resultados para los sectores más desfavorecidos, como la infancia, lo que implicaba una falta de control sobre cómo se usan los recursos de la CTI (Centro de Noticias del Congreso, 2023).

Todo lo anterior revela que las noticias mencionadas presentan información falsa que distorsiona lo establecido por el sistema jurídico vigente, y refleja también un claro sesgo negativo hacia las ONG. Por un lado, podemos observar que se exagera la magnitud de las donaciones que reciben las ONG. Según hemos visto, la propia APCI reportó que al Perú llegan más de \$ 400 millones de dólares anuales, llegando a un pico de \$ 472.1 millones el 2021. Sin embargo, ese año, el Estado ejecutó el 49.2 % de esos fondos, mientras que las ONG ejecutaron el 29.9 %, equivalente a \$ 141.1 millones. Por otro lado, es falso que el TC hubiera señalado que las ONG con donaciones de fuente privada “no deben rendir cuentas” y que, pese a ello, reciben exoneraciones tributarias. Por el contrario, como veremos más adelante, en 2007 el TC indicó que las ONG que reciben donaciones privadas y buscan exonerarse del impuesto a la renta y la devolución del IGV deben registrarse obligatoriamente en la APCI. El sesgo negativo también se evidencia en que se cuestionan los malos usos de los recursos, pero no se proporcionan casos o ejemplos específicos que respalden esa afirmación.

Este tipo de discursos negativos contra las ONG influyen en cómo algunas instituciones públicas se relacionan con estas organizaciones



2

ENTORNO JURÍDICO: NUEVA POLÍTICA PÚBLICA SOBRE CTI Y RENOVACIÓN NORMATIVA

En el último quinquenio, se produjeron dos hechos jurídicos significativos: por un lado, la aprobación de la nueva Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI) al 2030, que orienta el accionar estatal en relación con la CTI; por otro lado, la renovación gradual del conjunto de normas jurídicas que regulaban a las ONG y su relación con la APCI.

La PNCTI fue aprobada mediante Decreto Supremo N.º 008-2023-RE, publicado el pasado 15 de abril de 2023 en el Diario Oficial El Peruano¹². La nueva PNCTI no presenta una posición explícita y clara sobre el rol que podrían cumplir las ONG para contribuir con el Estado en la promoción del desarrollo de la sociedad peruana. No obstante, hay algunas referencias implícitas que reflejan cómo el Estado proyecta vincularse con la sociedad civil, lo que puede abrir oportunidades a futuro. Por ello, resulta pertinente analizar la visión plasmada en esta política.

La PNCTI parte por identificar el siguiente problema público respecto de la CTI:

Insuficiente eficacia de la CTI orientada a complementar los esfuerzos por lograr el desarrollo sostenible, acorde al rol dual del país. Esta insuficiente eficacia se refiere principalmente a la capacidad de la CTI de generar valor agregado a través de su efecto catalizador y rol complementario con las necesidades y prioridades nacionales en materia de desarrollo, concretamente, para la mejora de la calidad de vida de las personas bajo el principio de “no dejar a nadie atrás” de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (APCI, 2023b, p. 10).

¹² Este decreto, además, derogó el Decreto Supremo N.º 050-2012-RE, el cual aprobaba la anterior Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional, así como la Resolución Ministerial N.º 0007-2019-RE, la que aprobaba la Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Este problema público es atribuido a 4 causas directas, que a su vez se desagregan en causas indirectas. La causa directa que tiene mayor cercanía con las OSC es la segunda: “Limitada articulación y sinergias entre los diversos actores del desarrollo”. Según se indica en el documento (causa indirecta 2.1), esta se debería, entre otras razones, a la limitada institucionalización del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Técnica Internacional (SNDCTI).

Este SNDCTI fue creado formalmente por la Ley N.º 28875 (publicada el 16 de agosto de 2006). Esta estableció como integrantes de dicho sistema a todas las unidades orgánicas y dependencias de instituciones públicas encargadas de la CTI no reembolsable, así como a las ONG y las ENIEX. Durante más de una década, dicho sistema no fue implementado y recién el 30 de junio de 2019 se publicó su Reglamento (Decreto Supremo N.º 027-2019- RE)¹³.

Precisamente por ello, la actual PNCTI señala que el SNDCTI tuvo una implementación tardía y recién desde hace pocos años ha estado funcionando a través de la definición de atribuciones de sus distintas partes componentes (señaladas en el Reglamento aprobado el 2019). Esto se vincula directamente con el rol de las OSC:

“*[E]sta tardía implementación no ha permitido fortalecer el relacionamiento con respecto a las ONGD y ENIEX, cuya relación funcional se ha circunscrito a ciertos beneficios que le son otorgados y **no necesariamente al relacionamiento con ellas como actores estratégicos para el desarrollo** y principales ejecutores de los recursos de CTI recibidos por el país (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023, pp. 27–28)¹⁴.*”

¹³ Es pertinente mencionar que la Ley N.º 28875 fue aprobada el 24 de julio de 2006, siendo una de las últimas leyes aprobadas por el entonces congreso saliente. Fue, luego, promulgada y publicada por el entrante gobierno del expresidente García. Aunque no es claro por qué este sistema no fue implementado, durante dicho gobierno se aprobaron diversas normas administrativas que buscaban controlar y restringir la labor de las ONG, por lo que la falta de implementación del sistema creado por la Ley N.º 28875 podría leerse en concordancia con dicha visión de desconfianza y rechazo hacia la CTI y las ONG.

¹⁴ Énfasis añadido

Así, la PNCTI asume que las ONG y las ENIEX son actores estratégicos para el desarrollo. Pese a ello, esto no está plasmado explícitamente en los objetivos ni productos esperados. No obstante, el segundo objetivo de la PNCTI está definido como sigue:



Generar nuevas oportunidades de cooperación entre el Sistema Nacional Descentralizado de CTI y los actores del desarrollo, a través de una mayor articulación y vinculación, así como en base a un trabajo funcional y dinámico bajo un enfoque en resultados acorde con la Agenda 2030, la Agenda de la Eficacia y al rol dual del país como receptor y oferente de cooperación técnica
(APCI, 2023b, p. 18).



Otra mención relevante a las OSC se refiere a la Oferta Peruana de Cooperación Técnica Internacional (OPCTI); es decir, la PNCT no solo se refiere a nuestro país como receptor de CTI (Cooperación Norte-Sur), sino como un país con rol dual, pues también mantiene una oferta de CTI, no en términos financieros, sino técnicos, lo cual es relevante especialmente en la Cooperación Sur-Sur (CSS) y la Cooperación Triangular (CT).

La PNCTI identifica como tercera causa del problema público (insuficiente eficacia de la CTI) el limitado marco institucional de la CSS y la CT, con énfasis en la OPCTI:

“ [L]a situación actual de la CTI en el Perú evidencia un débil marco normativo y político estratégico que limita fortalecer institucionalmente a la CSS y CT en el país, y particularmente generar mayores oportunidades para ampliar la OPCTI, con el apoyo de entidades públicas **y con una mayor participación de otros actores del desarrollo** como la academia, empresa privada, gobiernos subnacionales y **sociedad civil**, entre otros (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2023, p. 31)¹⁵ . ”

Aunque la PNCTI no presenta disposiciones específicas sobre las organizaciones de la sociedad civil, su enfoque muestra una preocupación por mejorar la articulación de estas con la labor del Estado. En un contexto donde ha predominado la poca valoración del Estado hacia las OSC, es relevante que la PNCTI mencione la importancia de la participación de actores como la sociedad civil. Este reconocimiento podría ayudar a mejorar la relación entre la sociedad civil y el Estado, promoviendo una mayor valorización y apertura hacia el aporte de las ONG a la sociedad peruana.

Ciertamente, esto no siempre coincidirá con ciertos sectores políticos que se oponen a la sociedad civil y que participan en la conducción de instituciones públicas, menos aun en un contexto de reducción del espacio cívico. Sin embargo, en la medida en que las políticas de este tipo orienten la acción del aparato estatal (más allá de los intereses de los políticos de turno), constituyen lineamientos que pueden servir como base para exigir una determinada actuación de las instituciones estatales, lo que a su vez podría abrir un espacio de oportunidades para que las ONG contribuyan más efectivamente al desarrollo y bienestar de la sociedad peruana.

¹⁵ Énfasis añadido

Junto con la aprobación de la nueva PNCTI, en el último quinquenio se aprobaron diversas normas que modificaron el marco normativo con el que la APCI se vincula con la sociedad civil. Esto incluye la modificación o reemplazo de normas administrativas que anteriormente regulaban los procedimientos de la APCI respecto de las ONG, las cuales fueron implementadas durante el gobierno del expresidente Alan García (2006-2011). También, estas normas recibieron críticas en algunos estudios sobre la normativa que regulaba a la sociedad civil organizada (Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional, 2010; Vildoso Chirinos, 2011; ANC, 2016).

La Tabla 3 muestra una síntesis de las principales normas aprobadas en este quinquenio, las cuales serán comentadas posteriormente.

Tabla 3. Proyectos de ley para ampliar el espacio cívico de la protesta

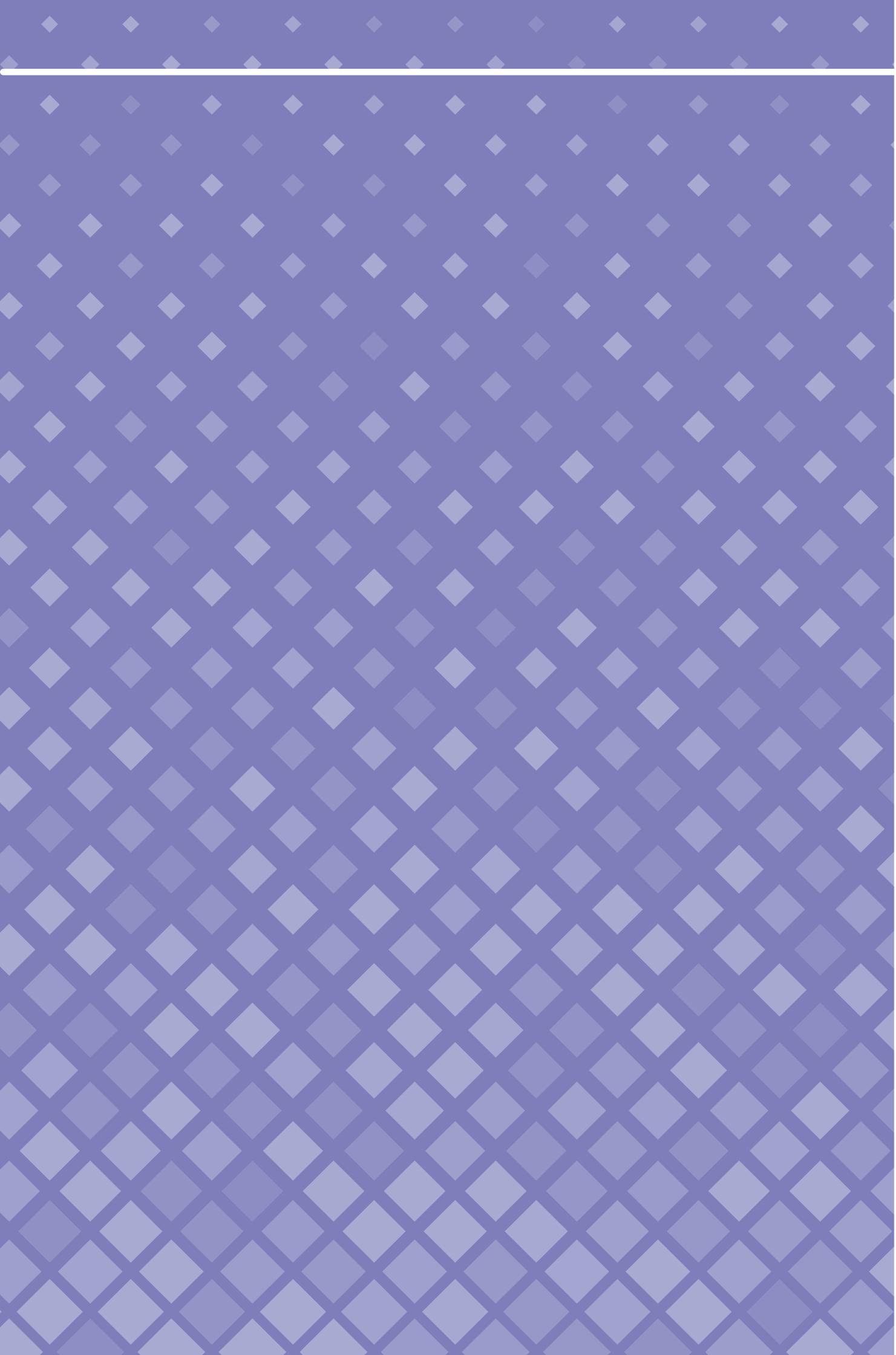
NORMA	FECHA DE PUBLICACIÓN	TÍTULO O SUMILLA	COMENTARIO
Decreto Legislativo N.º 1451	16/09/2018	Decreto Legislativo que fortalece el funcionamiento de las entidades del Gobierno Nacional, del Gobierno Regional o del Gobierno Local, a través de precisiones de sus competencias, regulaciones y funciones	<p>El Artículo 26 modificó el Artículo 2 de la Ley N.º 28875, de Creación del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional No Reembolsable. El Ministerio de Relaciones Exteriores pasó a ser el ente rector de la CTI (y ya no APCI).</p> <p>Modifica los Artículos 1, 3.1, 3.3 y 7 de la Ley N.º 27962, Ley de Creación del APCI. El Artículo 1 se convierte en uno solo, el APCI adquiere condición de organismo público ejecutor, es decir, deja de ser organismo público descentralizado. Se enfatiza la autonomía.</p>

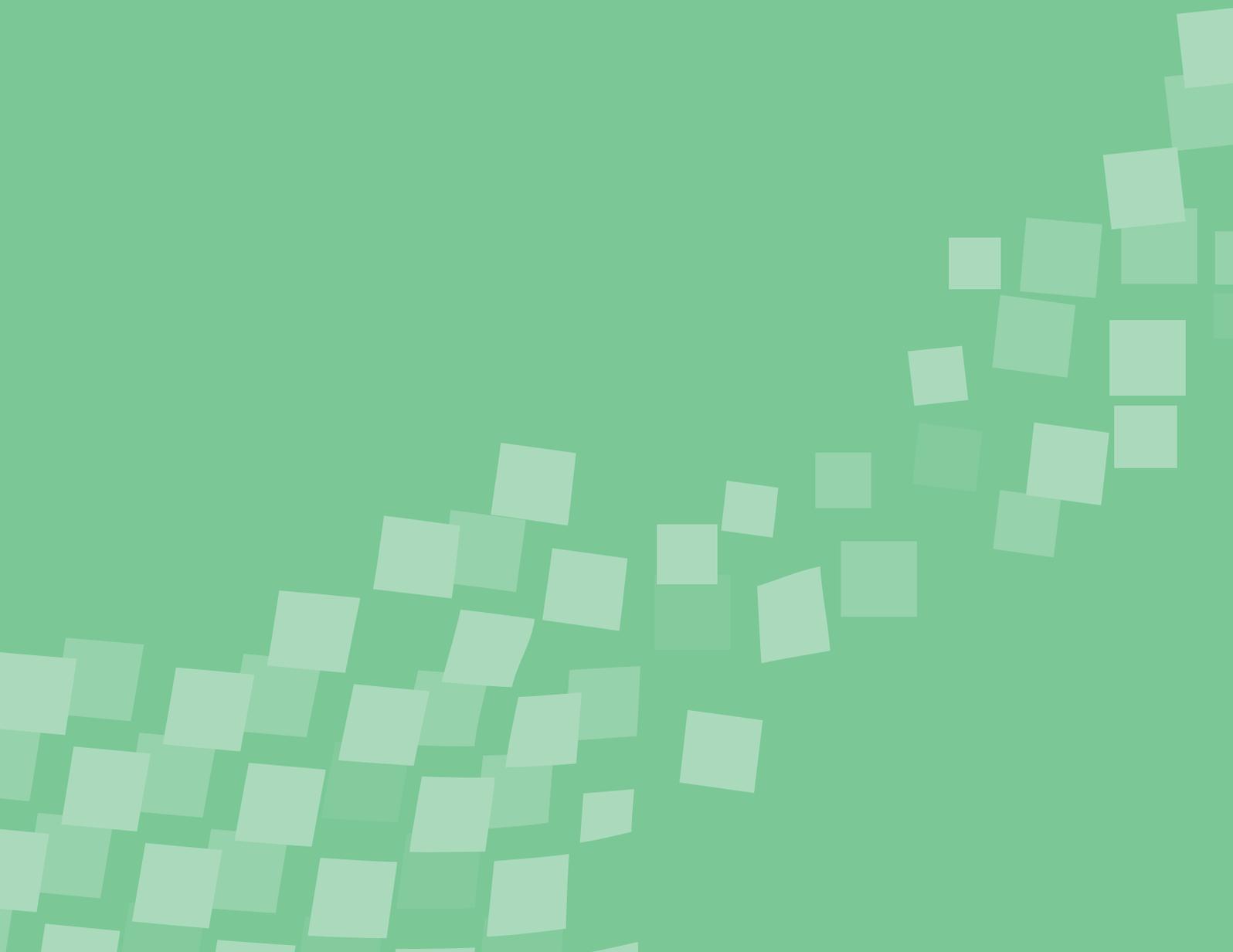
Tabla 3. Proyectos de ley para ampliar el espacio cívico de la protesta

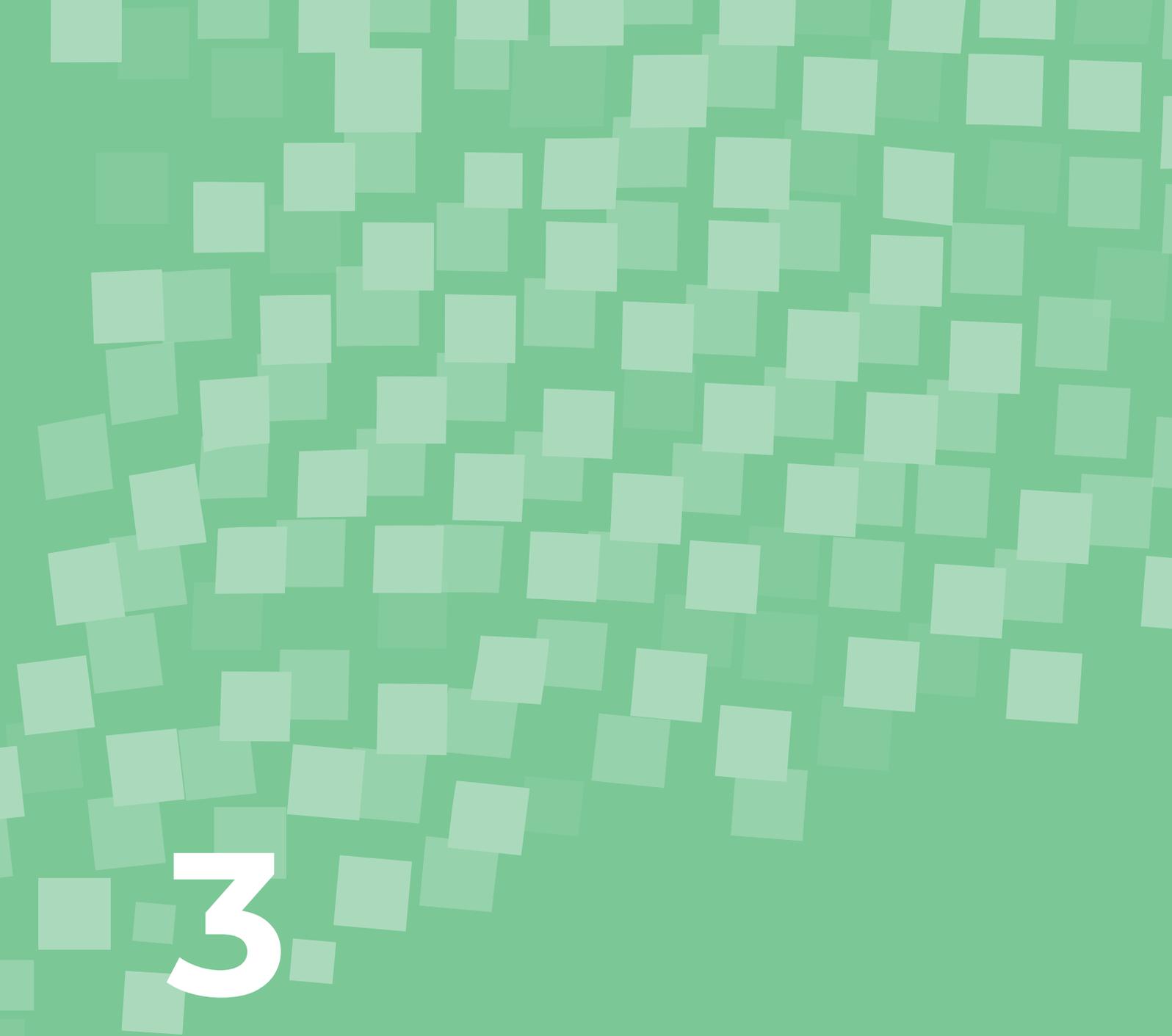
NORMA	FECHA DE PUBLICACIÓN	TÍTULO O SUMILLA	COMENTARIO
Decreto Supremo N.º 130- 2018-PCM	28/12/2018	Decreto Supremo que ratifica procedimientos administrativos de las entidades del Poder Ejecutivo como resultado del Análisis de Calidad Regulatoria (ACR) de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 2 del Decreto Legislativo N.º 1310, el que aprueba medidas adicionales de simplificación administrativa	
Decreto Supremo N.º 016-2019-RE	18/03/2019	Aprueba el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI.	
Decreto Supremo N.º 027- 2019-RE	30/06/2019	Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación Internacional no Reembolsable	Reglamento de la Ley N.º 28875. Precisa los integrantes del Sistema Nacional Descentralizado de Cooperación No Reembolsable, establece las funciones del ente rector (Ministerio de Relaciones Exteriores) y de la Secretaría Técnica (APCI). Establece el funcionamiento del sistema, así como sus herramientas (Registro Nacional de Intervenciones, Matriz de Gestión de la CTI y Sistema Integrado de Gestión de la CTI).
RDE N.º 093-2020- APCI-DE	17/11/2020	Dejan sin efecto las RD N.º 028-2010-APCI-DE y N.º 067-2011-APCI-DE, y precisan que los procedimientos de administración de los registros de ONGD, ENIEX e IPREDA se encuentran establecidos en las fichas y diagramas de diversos procesos aprobados por RDE N.º 091-2020-APCI- DE	Se actualizaron las normas de registro de las OSC.

Tabla 3. Proyectos de ley para ampliar el espacio cívico de la protesta

NORMA	FECHA DE PUBLICACIÓN	TÍTULO O SUMILLA	COMENTARIO
RDE N.º 002-2021-APCI-DE	16/01/2021	Aprueban la Directiva N.º 001- 2021-APCI, Directiva del Procedimiento Administrativo Sancionador para la Aplicación del Reglamento de Infracciones y Sanciones - RIS de la APCI	Directiva regula el desarrollo de las actuaciones que realizan las autoridades del procedimiento administrativo sancionador de la APCI en las fases instructiva y resolutoria; entre otros aspectos, en correspondencia con lo establecido en el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI, aprobado por Decreto Supremo N.º 016- 2019-RE, así como en la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
Decreto Supremo N.º 036-2021-RE	15/07/2021	Decreto Supremo que modifica el TUPA de la AP	
RDE N.º 119-2021/APCI-DE	16/12/2021	Aprueban la Directiva N.º 007- 2021-APCI, Directiva de Fiscalización Posterior de los Procedimientos Administrativos de la APCI	
Ley N.º 31458	27/04/2022	Ley que reconoce las ollas comunes y garantiza su sostenibilidad, financiamiento y el trabajo productivo de sus beneficiarias y beneficiarios, lo que promueve su emprendimiento	Se incorpora tercer párrafo al 4, m) autorizando a la APCI a registrar organizaciones sociales de base debidamente constituidas en el registro de IPREDA, a fin de que puedan recibir recursos de CTI mediante donaciones e internar bienes con inafectación tributaria
Decreto Supremo N.º 008-2023-RE	18/04/2023	Decreto Supremo que aprueba la PNCTI al 2030	
RDE N.º 141-2023-APCI-DE	13/11/2023	Aprueban la Directiva de la Declaración Anual (Directiva N.º 004-2023-APCI)	Ordena y precisa el procedimiento para la declaración anual. Agrega el proceso de consistencia de las declaraciones.







3

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS ANTE LA APCI

1. INSCRIPCIÓN, RENOVACIÓN Y DEPURACIÓN DEL REGISTRO DE ONGD

a) Antecedentes

Los registros estatales en materia de CTI existen desde inicios de la década de 1970 (creados por Decreto Supremo N.º 014-71-RE y el Reglamento del Decreto Ley N.º 18742). A lo largo de las décadas siguientes, el registro de ONGD pasó por varias instituciones, como el Instituto Nacional de Planificación (INP) y la Secretaría Ejecutiva de Cooperación Técnica Internacional (SECTI) (APCI, 2017, p. 195).

Un punto importante es que, a inicios de la década de 1990, se estableció que la inscripción de las ONG en el registro tenía una vigencia de 2 años y era renovable. Así lo dispuso el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 719 de CTI (Decreto Supremo N.º 015-92-PCM):

“
*una vigencia de dos años, pudiendo ser renovada por períodos similares **previa presentación anual de los informes pertinentes** [...]*¹⁶ (Artículo 75).
”

La APCI fue creada el año 2002, mediante Ley N.º 27692, y asumió la conducción de los registros de ONG, ENIEX e IPREDA. A partir de entonces, surgieron diversas normas orientadas a su institucionalización, pero con un énfasis en el registro y la supervisión de las ONG. Así, algunos hitos importantes fueron la Ley N.º 28925 (publicada el 13 de noviembre

¹⁶ Énfasis añadido. Los informes mencionados en el Artículo 75 requerían un nivel alto de detalle:

Artículo 75.- La inscripción en los Registros de Cooperación Técnica Internacional tiene una vigencia de dos años pudiendo ser renovada por períodos similares previa presentación anual de los informes pertinentes sobre las actividades realizadas, con indicación de los proyectos o actividades a los que se destinaron los recursos recibidos por cada fuente cooperante, así como información actualizada para un período de dos años, sobre las actividades previstas y recursos previsibles provenientes de cooperación técnica internacional, señalando las fuentes cooperantes, consejo directivo vigente, dirección legal y copia literal certificada actualizada [...].

de 2004), la cual modificó la Ley de Creación de la APCI, incorporando la facultad de control, supervisión y fiscalización de la CTI no reembolsable al director ejecutivo de la APCI; y la Ley N.º 28925 (publicada el 8 de diciembre de 2006), la cual añadió mayores facultades de fiscalización (Vildoso Chirinos, 2011, pp. 6–7). En particular, la Ley N.º 28925 tuvo un impacto al incluir la obligatoriedad de inscripción para todas las ONG y al establecer algunas obligaciones derivadas de esta inscripción y sanciones en caso de incumplimiento. Hasta su expedición, se interpretaba que solo las ONG que canalizaban CTI a través de instancias estatales, o que buscaban acceder a algún beneficio tributario o exoneración, estaban obligadas a inscribirse. Sin embargo, esta Ley modificó el Artículo 4 literal m) de la Ley de Creación de la APCI (Ley N.º 27692), estableciendo que la inscripción “es obligatoria para ejecutar la CTI, independientemente de la naturaleza jurídica de la fuente cooperante”.

Adicionalmente, bajo la Ley mencionada se incorporaron disposiciones sobre infracciones y sanciones administrativas, incluyendo la falta de inscripción en los registros de la APCI, entre otras (Vildoso Chirinos, 2011, p. 9).

La Ley N.º 28925 generó diversas controversias. Entre ellas, se cuestionaba que esta estableciera el registro obligatorio y supervisión de recursos de CTI de origen privado. Se consideraba que ello afectaba diversos derechos, entre ellos la autonomía privada y la libertad de contratar. Por eso, un conjunto de ciudadanas y ciudadanos interpuso dos demandas de inconstitucionalidad contra partes específicas de la Ley N.º 28925. El TC emitió una sentencia el año 2007, y, entre otros aspectos, este precisó que el registro debía considerarse obligatorio solo para aquellas organizaciones que accedan a los beneficios tributarios correspondientes al régimen de CTI administrado por la APCI:

107. *En el mismo sentido deberá interpretarse la “obligatoriedad” a que hace referencia el Artículo 4º inciso m) de la Ley de Creación de la APCI: “La inscripción en dichos registros*

es obligatoria para ejecutar cooperación técnica internacional, independientemente de la naturaleza jurídica de la fuente cooperante”. Es decir, la inscripción en el Registro de ONGD nacionales receptoras de CTI y el Registro Nacional de ENIEX, deviene en obligatoria únicamente para las referidas entidades.

108. *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 queda inmediatamente excluida del régimen de control¹⁷ (Sentencia del Pleno del TC, 2007, p. 43).3).*

Como consecuencia, el TC declaró inconstitucional el Artículo 3.1 de la Ley N.º 27692, en específico, la parte que señala que las ONG están obligadas a inscribir “así como la ejecución del gasto que realizan con recursos de la cooperación internacional privada”. Del mismo modo, declaró inconstitucional la sanción de cancelación de la inscripción en los registros que conduce la APCI, la cual había sido añadida por la Ley N.º 28925. También declaró inconstitucional la sanción que impedía a los directivos, administradores, asesores y representantes de las organizaciones cuya inscripción fuera cancelada participar en otra entidad que ejecute cooperación internacional por un período de 5 años, según lo dispuesto por la Ley N.º 28925 (Sentencia del Pleno del TC, 2007, p. 46).

Pese a esta sentencia del TC, en años posteriores, se aprobaron diversas normas que generaron nuevas controversias en el tema del registro y la renovación. En el año 2011, se aprobó una directiva que regulaba los procedimientos de registros de las ONGD y ENIEX (aprobada por RDE N.º

¹⁷ Énfasis añadido

067-2011-APCI-DE). Esta norma fue modificada por la RDE N.º 085-2015/APCI-DE, la cual introdujo como condición previa para la inscripción y la renovación de la inscripción que la ONGD haya sido supervisada previamente por la APCI. Esto generó una nueva controversia entre las OSC y la APCI, pues esta última se autoatribuía, de esta forma, facultades que iban más allá de lo previsto en la legislación.

Como consecuencia, la APCI constituyó un grupo de trabajo con participación de gremios de las OSC (la ANC y la Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional - COECCI), y anunció las siguientes reformas:

- a) proyecto para modificar el Artículo 75 del Decreto Supremo N.º 015-92-RE;
- b) la simplificación de procedimientos, eliminando la exigencia de renovación y la sanción por no renovación (ANC, 2016, 3-5).

b) Evolución normativa reciente

El Artículo 75 del Decreto Supremo N.º 015-95-RE, Reglamento del Decreto Legislativo N.º 719 de CTI, no llegó a derogarse expresamente, por lo que sigue incluyendo la renovación cada dos años, previa presentación de una serie de informes detallados. No obstante, dicha disposición fue derogada tácitamente, pues normas posteriores con igual jerarquía han regulado este aspecto de manera diferente. Sin embargo, en años recientes, el Estado ha llevado a cabo procesos de ACR y de simplificación administrativa. Esto se inició con el Artículo 2 del Decreto Legislativo N.º 1310 (publicado el 30 de diciembre de 2016) que señaló que las instituciones del Poder Ejecutivo debían llevar a cabo un análisis de calidad de regulatoria de procedimientos administrativos, con la finalidad de identificar, eliminar y/o simplificar los que resultase innecesarios, ineficaces, injustificados, desproporcionados, redundantes o que no estén adecuados a la Ley N.º 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General.

Como parte de ese proceso de ACR, se revisaron los procedimientos de inscripción y de renovación. Así, mediante Decreto Supremo N.º 130-2018-PCM (publicado el 28 de diciembre de 2018), se eliminaron seis procedimientos administrativos en el APCI, incluyendo los procedimientos de renovación en el Registro de las IPREDA, de ONGD y de las ENIEX¹⁸. Posteriormente, la APCI aprobó su nuevo Manual de Procedimientos (mediante RDE N.º 091-2020-APCI-DE, del 13 de noviembre de 2020), que establece varios diagramas y fichas sobre los procedimientos a efectuarse en esta institución. Debe mencionarse que en este documento ya no se incluye la renovación de la inscripción, sino que solo se hace referencia a la actualización de datos, a partir de información proporcionada por las propias OSC. Asimismo, mediante RDE N.º 093-2020-APCI-DE (publicado el 17 de noviembre de 2020), se dejaron sin efecto las resoluciones que regulaban el procedimiento de inscripción desde el 2011 (la directiva aprobada por la RDE N.º 067-2011-APCI-DE, mencionada anteriormente), y se estableció que estos procedimientos quedaban regulados únicamente por el contenido de Manual de Procedimientos.

De este modo, vemos cómo de forma gradual desapareció el procedimiento de renovación. Esto quedó consolidado el año 2021, con la publicación del Decreto Supremo que modificó el TUPA de la APCI (Decreto Supremo N.º 036-2021-RE, publicado el 15 de julio de 2021). Actualmente, el TUPA regula el procedimiento de inscripción como sigue (indicando expresamente que no se requiere renovación):

Denominación del Procedimiento Administrativo

“Inscripción en el Registro Nacional de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) Receptoras de Cooperación Técnica Internacional” Código: PA37008FE3

¹⁸ Como veremos más adelante, esto, además, tuvo su correlato en el nuevo Reglamento de Infracciones y Sanciones (Decreto Supremo N.º 016-2019-RE), que dejó de sancionar la falta de renovación.

Descripción del procedimiento

El Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) Nacionales Receptoras de Cooperación Técnica Internacional es un registro de carácter constitutivo. Pueden solicitar su inscripción a este registro las personas jurídicas sin fines de lucro formalmente y registradas ante la SUNARP, cuya finalidad es la ejecución de acciones con el apoyo de la cooperación técnica internacional. Las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) cuya solicitud es atendida reciben una Resolución Directoral de Inscripción en el Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD). Este procedimiento no requiere de renovación.

Requisitos

- 1. Solicitud dirigida a la APCI.*
- 2. Copia simple de la escritura de constitución, donde figuran sus Estatutos, fines y objetivos y su vinculación a las prioridades nacionales.*
- 3. Presentar la opinión favorable, recabada del Sector si su ámbito de operación es nacional o de la Secretaría Regional correspondiente, si su ámbito de operación es una Región.*
- 4. Indicación de los recursos previsibles provenientes de cooperación técnica internacional, para un período de dos años, señalando la fuente cooperante, país de procedencia, proyecto o actividad financiada por cada una de ellas y el monto anual y total estimado en US\$.*
- 5. Información completa sobre los programas, proyectos y/o actividades a desarrollar.*
- 6. Copia simple de inscripción en los Registros Públicos del Perú expedida con antigüedad no mayor de tres meses.*

Por otro lado, la mencionada directiva que regulaba los procedimientos de registros de las ONGD y ENIEX (aprobada por RDE N.º 067-2011-APCI-DE), preveía la posibilidad de dar de baja de oficio a las organizaciones “que no hubieren renovado su vigencia y que no hayan ejecutado o financiado con cooperación internacional no reembolsable, durante un período de tres años de mantener esta condición de no vigente”.

Esto suponía que se podía dar de baja de oficio a las ONG que no hubieran ejecutado proyectos con fondos de cooperación internacional, aunque hubieran cumplido con sus obligaciones formales como la presentación de declaración anual. Esto podía poner en riesgo la subsistencia de las ONG en la medida que el contexto actual experimenta una reducción de recursos provenientes de cooperación internacional. De esta forma, este esquema normativo penalizaba indirectamente a las ONG que no hubieran renovado su inscripción y no hubieran logrado financiar sus proyectos con CTI.

No obstante, esta disposición fue modificada mediante la RD N.º 068-2016-APCI-DE que estableció que la baja de oficio se producía para aquellas ONG que no hubieran cumplido con presentar su Declaración Anual en los 4 años previos. Así, podían mantener su inscripción, incluso si dicha declaración anual reportaba que no habían ejecutado recursos provenientes de CTI. Este cambio, según la parte considerativa de esta resolución, se realizaba “con la finalidad de que estas instituciones continúen en la búsqueda de financiamiento ante fuentes cooperantes extranjeras, sin que se vea afectado su inscripción en dichos registros”.

Como hemos visto, las normas sobre inscripción y renovación han pasado por un proceso de simplificación administrativa y se han mantenido bajo la cobertura interpretativa brindada por el TC. Sin embargo, las disposiciones sobre renovación en el Reglamento (Decreto Supremo N.º 015-92-PCM) no han sido derogadas expresamente. A pesar de ello, ya no tienen vigencia, ya que los decretos supremos sobre simplificación

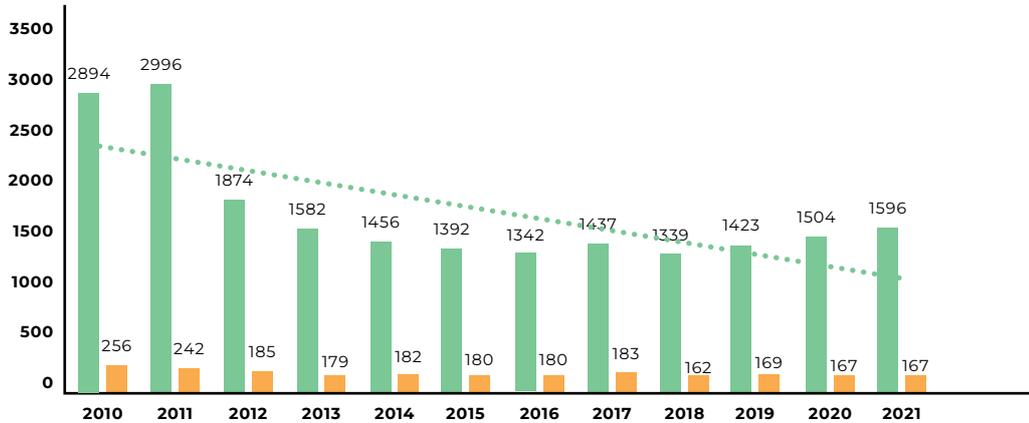
administrativa y modificación del TUPA, que tienen el mismo rango normativo que el Reglamento, regulan la inscripción y renovación de manera diferente. De este modo, las normas sobre inscripción y renovación ya no tienen el carácter restrictivo y excesivamente controlador que tuvieron en el pasado, representando una mejora en el marco normativo. No obstante, esta mejora podría verse afectada por los Proyectos de Ley criminalizadores de las ONG que actualmente están en curso en el Congreso

Evolución reciente de las inscripciones de OSC

A partir del año 2011, la APCI inició un proceso de depuración del registro de las ONGD, dando de baja de oficio a aquellas que mantenían su condición de no vigente durante un período de 3 años y no habían ejecutado intervenciones con recursos de la CTI. Según la propia APCI, el objetivo era actualizar la información de sus registros institucionales y así brindar información clara, precisa y oportuna (APCI, 2017, p. 195). Esto fue posible debido a que, como hemos mencionado, la RDE N.º 067-2011-APCI-DE regulaba el supuesto de baja de oficio.

Como consecuencia de este proceso de depuración del registro, se pasó de un pico de 2996 ONG inscritas el año 2011 a caer hasta 1339 en el año 2018; sin embargo, a partir del año 2019, se observa una nueva tendencia hacia el aumento de ONG inscritas, llegando a 1596 en el 2021. En el caso de las ENIEX, hubo también una reducción significativa entre el 2011 y el 2018, pasando de 242 a 162 entre esos años. Luego de ello, hasta el año 2021 apenas aumentaron 5 ENIEX, llegando a 167. La Figura 3 muestra estas tendencias entre 2010 a 2021.

Figura 3. Evolución de los registros de ONGD y ENIEX



Fuente: APCI, 2023d, p. 165.

Esta tendencia al aumento de OSC inscritas se ha mantenido de manera constante. Según se puede observar en la Tabla 4, hasta septiembre de 2023, se había llegado a un total de 1802 ONG inscritas y 177 ENIEX. Se observa, también, que el número de IPREDA inscritas aumentó.

Tabla 4. Número de OSC inscritas a septiembre de 2023

REGISTRO	NÚMERO DE ENTIDADES			TOTAL REGISTRO (A+B-C)
	TOTAL REGISTRO A AGOSTO (A)	PROCEDIMIENTOS ATENDIDOS DURANTE EL MES DE SETIEMBRE		
		INSCRIPCIÓN (B)	BAJA DE OFICIO (C)	
ONGD	1,796	7	1	1,802
ENIEX	175	2	0	177
IPREDA	959	7	0	966
Total Registro	2,930	16	1	2,945

Fuente: APCI, septiembre de 2023

Es pertinente contrastar lo anterior con la situación reciente en Nicaragua, respecto de cómo el cierre de espacio cívico en ese país ha influido en la disolución legal de muchas organizaciones. Según reportó la CIDH, entre abril del 2018 a agosto del 2023, se canceló la personería jurídica de 3390 organizaciones de un total de 7227 registradas legalmente en el país en 2018 (CIDH, 2023, 31). Esta situación ha tenido un doble impacto en las organizaciones que ejercen la defensa y promoción de los derechos humanos y democracia, y en las poblaciones a las que se dirigen los programas y proyectos sociales, humanitarios y de cooperación internacional (CIDH, 2023a, pp. 31–33). En nuestro país, el cierre del espacio cívico no se ha manifestado de esta forma aún. La experiencia de depuración de organizaciones inscritas en los registros de ONG y ENIEX correspondían a entidades que se encontraban inactivas en el registro y ya no reportaban ejecución de actividades con la CTI. Bajo esta lógica, hubo una reducción significativa de OSC inscritas entre 2011 y 2018, pero, luego, esa tendencia comenzó a revertirse por la inscripción de nuevas entidades.

Testimonios desde las OSC

Las personas entrevistadas como parte de este estudio formaban parte de OSC que ya se encontraban inscritas en los registros de la APCI desde hace varios años antes. Por lo tanto, no manifestaban experiencias bajo esta nueva regulación, salvo en lo que respecta al trámite de renovación, el cual ya no era necesario.

Por otro lado, aunque desde el 2018 existe una tendencia hacia el aumento de la inscripción, existen OSC que optan por no inscribirse en la APCI, manteniendo su formalidad a través de su inscripción en registros públicos. Algunas de las personas entrevistadas señalaron lo siguiente:

Hemos tomado la decisión de no entrar a la APCI porque conocemos de varias fuentes [...] sobre la mala reputación del APCI (E3).

Hasta el momento, no hemos tenido ese problema y nos mantenemos con una decisión de la junta directiva de no inscribirnos en la APCI (E2).

Cada 2 años, siempre hay una actualización de (los asociados), más por la forma organizacional, porque nosotros solemos elegir a nuestros representantes cada 2 años [...]. Cada región se encarga de ver si alguien se ha incorporado en todo este tiempo y se envía la documentación a Lima (E10).

Esto supone, claramente, una renuncia a la posibilidad de gestionar recursos provenientes de la CTI de origen público y a los beneficios tributarios que la inscripción les permitiría. En realidad, la sociedad civil es mucho más fluida, por lo que existen OSC que incluso prefieren operar sin inscripción en los registros públicos, pero forman parte de otros espacios de organización de alcance local o regional que se encuentran reconocidos por alguna norma del Gobierno Local o Regional, según corresponda. Tal es el caso del Consejo Regional de la Mujer en Junín, el cual se encuentra conformado por 9 Mesas de Diálogo de la Mujer, una por cada provincia de la región, y tiene como integrantes a organizaciones de la sociedad civil de base y asociaciones. En cambio, las ONG, que también forman parte de estos espacios, además asumen la función de Secretaría Técnica.

El no contar con inscripción en el registro público no constituye una barrera para la participación e inclusión de las organizaciones y asociaciones en las diferentes Mesas de Diálogo que conforman el CRM-Junín¹⁹. Sin embargo, en muchos casos, dependerá de la gestión de turno o de la coyuntura política que las autoridades exijan a las OSC no inscritas en los registros públicos contar con alguna inscripción:



Dependiendo de la gestión, de quién esté a cargo [...], porque a los que ya tienen experiencia trabajando en el Estado, les cuesta trabajo abrir espacio, por más que la norma lo dice para la participación ciudadana, y si es de mujeres, menos. Lo que ven es “acá tengo mi vaso de leche y ellas van a hacer lo que yo digo, porque si no [...] tengo un medio por el cual se puede ejercer un nivel de presión y de poder”. Pero no que participen, que opinen, eso todavía les cuesta [...]. Sí ha habido en algún momento situaciones en que dicen “¿ustedes quiénes son?” (E10).



En este punto es pertinente reflexionar sobre si todas las OSC necesitarían registrarse. La relación jurídica que estas establecen con el Estado es fluida y no necesariamente adquieren derechos adicionales o beneficios por inscribirse en todos los casos. No inscribirse en los registros públicos supone no contar con personería jurídica; no inscribirse en la APCI supone no acceder al régimen de beneficios económicos que brinda la CTI para su labor. Y, dependiendo de su naturaleza, existen OSC que persiguen sus fines sin necesidad de estas inscripciones formales, lo cual no implica que su actividad sea irregular o ilícita, ya que continúan siendo ámbitos de ejercicio de derechos ciudadanos.

¹⁹ Este Consejo y las Mesas que lo integran se encuentran reconocidos mediante Resolución Ejecutiva Regional N.º 1-76 -2022-GR-JUNÍN/GR Huancayo (01 de septiembre del 2022).

Ahora bien, también cabe preguntarse por qué ciertas OSC prefieren renunciar a los beneficios económicos que otorga el régimen de la CTI y las implicancias de ello en su funcionamiento y sostenibilidad. La desconfianza generada hacia las APCI años atrás podría ser la causa de que estas organizaciones no logren atraer a más organizaciones bajo su régimen

2. LA DECLARACIÓN ANUAL

Antecedentes

La obligación de declarar anualmente consiste en que las ONG y ENIEX deben remitir cada año información sobre la ejecución y/o finalización de los proyectos y programas en los que cooperó el año anterior. Su base normativa se sustenta en el Artículo 80 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 719 de CTI, aprobado por Decreto Supremo N.º 015-92-PCM. Adicionalmente, en el año 2009, se aprobaron 3 directivas para regular la declaración anual por parte de las ONG, ENIEX e IPREDA, mediante RDE N.º 011-2009/APCI-DE.

Inicialmente, el Artículo 80 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 719 establecía que la declaración anual debía realizarse durante el mes de enero de cada año. Este plazo generaba un problema recurrente porque, durante enero, muchas ONG aún no concluían el cierre contable de los proyectos ejecutados el año anterior, lo que se agravaba más en el caso de los proyectos ejecutados a través de redes o consorcios.

Otros problemas operativos se relacionaban con la complejidad de la declaración, pues los formatos presentaban algunas variaciones anuales en determinados aspectos, lo que exigía entrenamiento y tiempo para introducir la información. Frente a esto, un reporte de COEECI afirmaba que la APCI no había capacitado lo suficiente a las OSC para el llenado de los formatos virtuales (Vildoso Chirinos, 2011, p. 18). De este modo, se aprecia que el cumplimiento de esta obligación representaba una carga operativa que complicaba la labor de las OSC. No obstante, se produjo una mejora parcial respecto de este problema: a inicios del año 2013, el plazo para la presentación de la declaración anual fue ampliado hasta el 31 de marzo (cambio introducido mediante Decreto Supremo N.º 009-2013- RE).

Además de los problemas operativos previamente mencionados, también existían dificultades de otra naturaleza. La APCI parecía asumir que existía una intención dolosa en casos específicos de omisión involuntaria o equivocación en la entrega de información (Vildoso Chirinos, 2011, p. 13). Ello, naturalmente, activaba los mecanismos de supervisión y sanción, y formaba parte del contexto de desconfianza mutua entre la APCI y las OSC.

El vínculo con los mecanismos sancionatorios se encontraba en 2 faltas tipificadas. Por un lado, el incumplimiento de la declaración anual estaba tipificado en el Artículo 21, inciso 3) de la Ley N.º 27692. Este incumplimiento era considerado como una falta leve —de acuerdo con el Artículo 6 inciso c) del antiguo Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI, vigente desde el 2007 (aprobado mediante Decreto Supremo N.º 027-2007-RE)—. Debido a que este se tipificaba como falta leve, le correspondía la sanción de amonestación. Luego de recibir la amonestación, se le otorgaba a la entidad supervisada un plazo de 30 días calendario para la subsanación. De lo contrario, se aplicaba una multa equivalente al 10 % de la UIT por cada día de retraso, hasta un tope de 10 UIT (ANC, 2016, p. 6).

Por otro lado, la presentación de información inexacta, errada, o la omisión de información estaba tipificada como falta según el Artículo 21 inciso 2) de la Ley N.º 27692. La calificación de falta grave venía establecida por el Artículo 8 inciso c) del Reglamento de Infracciones y Sanciones entonces vigente. Dicho inciso tipificaba como falta muy grave lo siguiente:

“*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 (ANC, 2016, p. 6).*”

Esta falta se sancionaba con suspensión de los beneficios obtenidos por la inscripción en los registros de la APCI. La implementación de esta norma tenía un efecto hostilizador, en la medida que la APCI presumía el dolo de manera injustificada. Según reportó la COECCI:



*[A] la luz de los procesos administrativos sancionadores desarrollados por la APCI, la calificación de esta tipificación efectuada por la DFS y la Comisión de Infracciones y Sanciones (CIS) de la APCI, no ha sido idónea, por cuanto la **omisión involuntaria o no intencionada de información** incurrida por diversas instituciones en su Declaración Anual, como el desagregado de los recursos de contrapartida o del aporte local, o la consignación de la información exacta del número de beneficiarios o de determinadas actividades, no ha significado que se haya actuado con “dolo” o que se haya pretendido actualizar los registros con información “falsa” o “adulterada”, a efecto de que se considere una infracción muy grave (COECCI, 2010, pp. 13–14).*



En ese contexto, en 2015, el nivel de cumplimiento de la declaración anual fue de apenas 51 % en el caso de las ONG y de 75 % en el caso de las ENIEX. De las 655 ONG que presentaron declaración anual, 369 declararon intervenciones, mientras que 286 no reportaron ninguna. En el caso de las ENIEX, de las 135 que presentaron declaración anual, 90 declararon intervenciones y 45 no reportaron ninguna (ANC, 2016, pp. 5–6).

Evolución reciente

Actualmente, además del Artículo 80 del Reglamento del Decreto Legislativo N.º 719 de CTI previamente mencionado, la declaración anual está dispuesta en el Artículo 10.5 del Reglamento del SNDCTI, publicado el 30 de junio de 2019.

Desde enero de 2020, la declaración anual se realiza mediante los formularios incluidos en el Sistema Integrado de Gestión de la Cooperación Técnica Internacional (SIGCTI), que es la plataforma donde se recaba toda la información sobre la CTI, como parte del SNDCTI, y que se ha venido implementando de manera progresiva desde dicho año.

Por otro lado, en el año 2019 se aprobó un nuevo Reglamento de Infracciones y Sanciones (Decreto Supremo N.º 016-2019-RE), el cual reemplazó al anterior que se encontraba vigente desde el año 2007. Sin embargo, respecto de la declaración anual, ambos son parecidos. Por un lado, el Artículo 10, literal b), tipifica como infracción leve lo siguiente:

***b.** La no presentación de la Declaración Anual de las intervenciones o actividades asistenciales realizadas por las ONGD, ENIEX o IPREDA; o la presentación parcial de la misma, cuando la entidad administrada, pese a ser requerida, incumpla con subsanar dentro del plazo de tres (03) días concedido por la APCI.*

El Reglamento anterior ya incluía la no presentación del informe anual de actividades realizadas con recursos de la CTI o del informe de actividades asistenciales o educativos. Por ello, el nuevo Reglamento, básicamente, unificó la denominación, pero mantuvo la falta de declaración anual como falta leve. La principal diferencia se encuentra en que también se

consideraría falta leve que la organización incumpla con subsanar en 3 días la presentación parcial en caso de que la APCI así lo requiera.

Por otro lado, el literal c) del Artículo 12 del nuevo Reglamento tipifica como infracción muy grave lo siguiente:

La presentación de información falsa o documentación adulterada en la Declaración Anual de las intervenciones o actividades asistenciales; así como para conseguir la inscripción o actualización de los registros, facilidades, exoneraciones, privilegios, devolución de impuestos o cualquier otro beneficio.

El Artículo es equivalente al comentado previamente, el del anterior Reglamento. La principal diferencia reside en que esta nueva versión es más explícita en su referencia a la declaración anual, por lo que podrían aplicarse las mismas críticas.

Como se mencionó líneas arriba, la COEECI criticaba que, en el Reglamento anterior, la falta muy grave de presentación de información falsa o documentación adulterada se aplique incluso en casos de error o negligencia. Por esa razón, propuso que el Artículo 8, literal c) del anterior Reglamento, se modifique para incluir expresamente la actitud dolosa.

El artículo correspondiente del nuevo Reglamento no incluyó ninguna referencia expresa al dolo, tal como ocurría con el Reglamento anterior. No obstante, es importante mencionar que esta parte del Reglamento debe interpretarse a la luz del Artículo 248 del TUO de la Ley N.º 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo, cuyo numeral 10 recoge el principio de culpabilidad:

Artículo 248.- Principios de la potestad sancionadora administrativa

La potestad sancionadora de todas las entidades está regida adicionalmente por los siguientes principios especiales:

[...]

10. Culpabilidad.- *La responsabilidad administrativa es subjetiva, salvo los casos en que por ley o decreto legislativo se disponga la responsabilidad administrativa objetiva.*

Este principio fue incorporado mediante el Decreto Legislativo N.º 1272, a fines del año 2016. El principio supone que la infracción a sancionarse debe haber sido cometida dolosamente, por lo cual, en el ordenamiento vigente, no debe admitirse la presunción de dolo como criticó anteriormente la COEECI.

Recientemente, fue aprobada la Directiva de la Declaración Anual (Directiva N.º 004-2023- APCI). Esta aclara y precisa los procedimientos a seguir. Un punto que destaca es la disposición sobre mejoras anuales a los formatos. Esto refleja un enfoque orientado hacia la mejora continua. Ahora bien, la principal innovación en la Directiva es el proceso de consistencia de declaración anual. Es un proceso que se realizará durante el segundo semestre de cada año, a partir del 2024, y que evaluará la consistencia de la información incluida en las declaraciones anuales. Se aplicará a una muestra no menor al 10 % de declaraciones presentadas por entidades privadas (ONG, ENIEX, IPREDA) y públicas. El procedimiento estará a cargo del personal de la Dirección de Operaciones y Capacitaciones (DOC) y de la Dirección General de Negociación Internacional (DGNI). En caso se encuentren inconsistencias, se solicitará una subsanación a la entidad correspondiente y, si no cumpliera con ello, se remitirá a la Dirección de Fiscalización y Supervisión (DFS) la inconsistencia detectada para que

actúe conforme a sus competencias. Asimismo, toda presunta infracción será remitida a la autoridad instructora para el inicio del procedimiento sancionador (APCI, 2023f, pp. 9–12).

Como veremos más adelante, ya se contaba con los procedimientos de supervisión y de fiscalización posterior. Ahora, a esto se suma el proceso de evaluación de la consistencia de la declaración, lo que haría pensar que en los últimos años se han incrementado las vías de control de las actuaciones de las OSC.

3. BENEFICIOS TRIBUTARIOS

Los beneficios tributarios son muy importantes porque se vinculan a la sostenibilidad económica de las ONG y porque ciertamente constituyen un tema sobre el que se suele desinformar como parte de las hostilizaciones hacia estas organizaciones.

Antecedentes

Los beneficios tributarios a los que acceden las OSC son de 2 tipos: la exoneración del impuesto a la renta y la devolución de gastos realizados por concepto de IGV y el IPM²⁰.

La exoneración del impuesto a la renta es una gestión que realiza cada organización poco después de constituida. Las organizaciones deben inscribirse en el Registro de Entidades Exoneradas. El fundamento se encuentra en el Artículo 19, inciso b) de la Ley del Impuesto a la Renta, que señala que están exoneradas de este impuesto:

***b.** Las rentas de fundaciones afectas y de asociaciones sin fines de lucro cuyo instrumento de constitución comprenda exclusivamente, alguno o varios de los siguientes fines: beneficencia, asistencia social, educación, cultural, científica, artística, literaria, deportiva, política, gremiales, y/o de vivienda; siempre que destinen sus rentas a sus fines específicos en el país; no las distribuyan, directa o indirectamente, entre los asociados o partes vinculadas a estos o a aquellas, y que en sus estatutos esté previsto que su patrimonio se destinará, en caso de disolución, a cualquiera de los fines contemplados en este inciso.*

²⁰ Si bien la exoneración se realiza directamente ante la SUNAT y no interviene la APCI, incluimos este tema en la presente sección por tener una vinculación directa con los beneficios tributarios a los que acceden las ONG.

Como se puede observar, la exoneración depende de que los fines de la organización coincidan con los establecidos en la norma, de que los ingresos se destinen a sus fines específicos en el país y de que no se distribuyan, directa o indirectamente, entre sus asociados o partes vinculadas. Es importante señalar que esta exoneración es temporal y se ha prorrogado cada tres años. La última prórroga vence en diciembre de 2023, por lo que será necesario solicitar una nueva prórroga.

Por otro lado, la devolución de impuestos viene regulada desde el Decreto Legislativo N.º 783 (1993) que estableció el beneficio tributario de la devolución del IGV y el IPM, pagados en la compra de bienes y servicios con recursos provenientes de la cooperación internacional no reembolsable. Un año después, mediante Decreto Supremo N.º 036-94-EF, se reglamentó la aplicación de este beneficio tributario y, en el año 2016, la APCI aprobó la Directiva N.º 001- 2016/APCI-DE-DOC, que regula los procedimientos para el registro de los planes de operaciones y para la emisión de las constancias para acceder al beneficio tributario.

Como se ha mencionado anteriormente, la inscripción en los registros de la APCI tiene como fundamento el acceso a este tipo de beneficios, según confirmó el TC en su interpretación. Se trata del principal beneficio de la inscripción en el Registro:

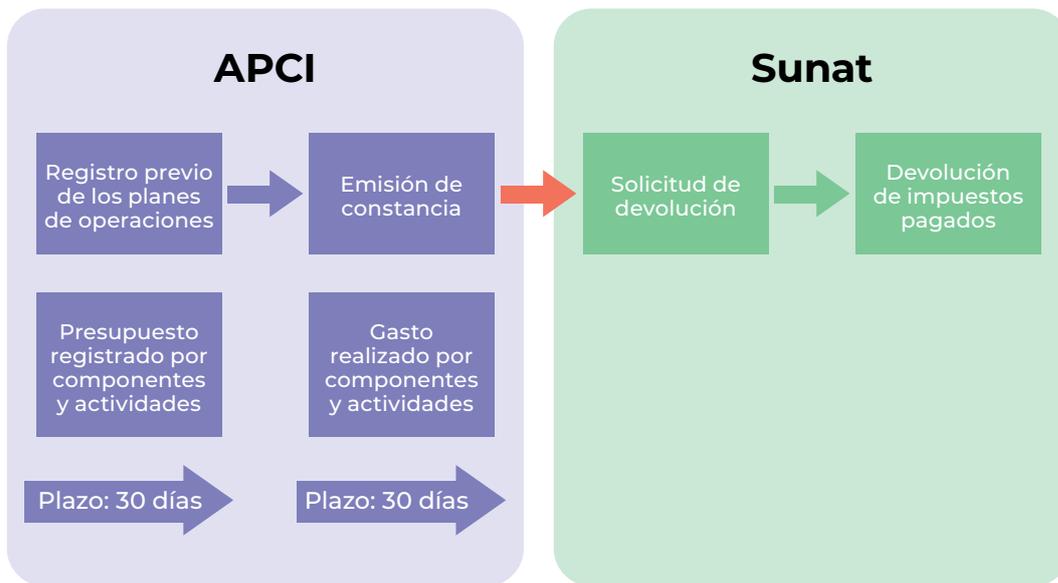
“ [L]a inscripción por parte de las instituciones privadas sin fines de lucro en el Registro de ONGD sí les permite acceder en cambio a determinados beneficios, exoneraciones y privilegios que las normas les otorgan. Mas precisamente, le permite a las instituciones privadas sin fines de lucro acceder al beneficio tributario de la **devolución del impuesto general a las ventas (IGV) e impuesto de promoción municipal (IPM)**, siguiendo las condiciones y procedimientos previstos en el Decreto Legislativo N.º783 y su Reglamento el Decreto Supremo N.º36-94-EF, modificado por el Decreto Supremo N.º058-2006-EF.

A la vez, les permite acceder al beneficio de la **inafectación del impuesto general a las ventas (IGV) e impuesto selectivo al consumo (ISC) y de los derechos arancelarios** a la importación o transferencia de bienes a título gratuito que efectúen, que ingresen por la vía marítima o aérea al territorio nacional, previsto en el Artículo 2º inciso k) de la Ley del IGV e ISC, y el Artículo 15º inciso e) del Decreto Supremo N.º129-2004-EF, Texto Único Ordenado de la Ley General de Aduanas, una vez que obtengan la respectiva Resolución Ministerial de parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, siguiendo el procedimiento previsto en el Decreto Supremo N.º096-2007-EF (ANC, 2016, p. 3).

”

Para el acceso al beneficio de devolución de impuestos se requiere seguir 2 procedimientos secuenciales ante la APCI: el registro de planes y la emisión de constancias.

Figura 4. Procedimientos para acceder al beneficio tributario de la devolución de los impuestos



Fuente: APCI, 2016, p. 1

Evolución reciente

Como hemos mencionado anteriormente, parte del discurso hostil de ciertos sectores del Congreso y la prensa hace referencia a este tema. Así, por ejemplo, se señala que las ONG no son transparentes porque acceden a beneficios tributarios y, pese a ello, no son fiscalizadas.

La situación es objetivamente diferente. Como hemos visto al analizar la inscripción en los registros de la APCI, la sentencia del TC de 2007 establece que, para acceder a beneficios tributarios, las OSC deben estar obligatoriamente inscritas en el registro de la APCI. Ahora bien, si las OSC ejecutan fondos de origen público, la inscripción es obligatoria, pero si solo manejan fondos privados y no solicitan beneficios tributarios, la inscripción no es requerida. Además, la inscripción no solo da acceso a beneficios tributarios, sino que también implica someterse a la supervisión de la APCI.

Cada año, tanto las ONG inscritas como las ENIEX y las entidades estatales que ejecutan fondos de la CTI utilizan los beneficios tributarios de devolución del IGV e IPM. De hecho, el año 2021, la APCI emitió 952 constancias de devolución de impuestos, correspondientes a 347 intervenciones ejecutadas por un total de 112 entidades. El monto total autorizado para devolución fue de S/ 26 millones (APCI, 2023d, p. 183). El detalle sobre estas constancias de devolución emitidas puede apreciarse en la Tabla 5.

Tabla 5. Constancias para régimen de devolución de IGV e IPM emitidas durante el 2021

TIPO DE BENEFICIARIO	CANT. DE CONSTANCIAS EMITIDAS	CANT. DE ENTIDADES	INTERVENCIONES EJECUTADAS	IGV E IPM AUTORIZADO (S/)	IGV E IPM AUTORIZADO (USD)*
ONGD	463	71	206	8 433 569	2 171 921
ENIEX	205	23	73	4 593 687	1 183 025
Organismo Internacional	75	7	27	6 078 972	1 565 535
Gobierno Extranjero	209	6	34	5 344 610	1 376 413
Entidad del Estado	10	5	7	1 574 364	405 451
Total	952	112	347	26 025 202	6 702 344

Fuente: APCI, 2023d, p. 183.

Del total de 112 entidades que accedieron al beneficio de devolución de impuestos, 71 eran ONG, las que accedieron a un total de 453 constancias de devolución, equivalentes a un total de S/ 8.4 millones.

Cabe en este momento mencionar el Informe N.º 091-2021-SUNAT/7T0000, emitido el 28 de octubre de 2021, pues, aunque este no esté dirigido específicamente a las ONG, sí las afecta indirectamente. De acuerdo con el Informe, no corresponde la exoneración del impuesto a la renta si el

instrumento de constitución de una asociación no incluye exclusivamente uno o más de los fines señalados en el Artículo 19, inciso b) de la Ley del Impuesto a la Renta; es decir, beneficencia, asistencia social, educación, cultural, científica, artística, literaria, deportiva, política, gremiales, y/o de vivienda. Además, la Sunat precisa que, si se realiza una actividad diferente, esta no estará exonerada incluso si reinvierte los recursos obtenidos en su finalidad principal; si la asociación, además de incluir uno de estos fines, incluye otros diferentes, no le correspondería la exoneración, incluso si reinvirtiera las rentas obtenidas en su fin principal. Por ejemplo, en uno de los casos analizados, una de las asociaciones tenía como uno de sus fines “promover la educación a fin de contribuir con la responsabilidad social y el desarrollo sostenible de la región y el país”, lo que, a criterio de la Sunat, sí cumple con uno de los fines estipulados en la Ley (educación). Pese a ello, el fin no era exclusivo. Por esa razón, siguiendo el criterio de la Sunat, a esa asociación no le correspondía la exoneración, en tanto no incluye ese fin de manera exclusiva. Dicho de otro modo, a criterio de la Sunat, realizar otras actividades adicionales, aunque se encuentren muy vinculadas y sean relevantes para la sociedad, amerita la pérdida de la exoneración del impuesto a la renta (Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, 2021, p. 3).

El problema con lo anterior es que el Artículo 19, inciso b), establece unos fines muy escuetos que no hacen referencia explícita a fines como el desarrollo social, la promoción, y defensa de los derechos humanos y la democracia. Entonces, estos deben ser interpretados y dependen del fraseo de los estatutos. A esto se añade que la Sunat habría interpretado muy literalmente el Artículo. Esto es relevante porque, como se comentó en la sección sobre el entorno sociopolítico, en las últimas dos décadas, muchas ONG se han visto en la necesidad de generar ingresos a través de otras fuentes, más allá de la CTI, debido a que esta resulta muchas veces insuficiente. Por esa razón, existen ONG que han incursionado en el servicio de consultorías (recurriendo al conocimiento especializado que manejan) o en emprendimientos sociales. Si la SUNAT aplicara este criterio a las ONG,

existiría el riesgo de que parte de sus estatutos fueran interpretados como no exonerados, lo que podría resultar en la exigencia de pago de impuestos, incluso si los ingresos se reinvirtieron en su fin principal.

Testimonios desde la sociedad civil

Las entrevistas realizadas muestran experiencias variadas en cuanto al acceso a los beneficios tributarios otorgados a las ONG. Así, uno de los entrevistados comentó lo siguiente al consultarle si tuvieron alguna dificultad para recuperar el IGV:



Desde esta perspectiva más burocrática, de fiscalización, de demandar mayor precisión a lo que se plantee. Con APCI sí hemos tenido esa dificultad. Si no han programado la adquisición de un lapicero en la ejecución del proyecto, sencillamente no es reconocido el gasto. Entonces, hay un requerimiento muy exhaustivo, creo que en demasía. No era así antes. Ahora necesitan una descripción más detallada de los bienes, servicios adquiridos en el marco de los proyectos, que obviamente sobrecargan la gestión porque muchas acciones que se implementan en los proyectos responden a cómo va la intervención. Desde el principio hay un requerimiento de información muy fina que dificulta la gestión a nivel de recupero de IGV. Hemos tenido dificultades al respecto. Sí hay una sensación de un nivel de exigencia muy fuerte a la OSC para este beneficio tributario (E5).



En otros casos, se perciben mejoras en el procedimiento para la devolución del IGV, como la simplificación de los pasos e instancias que emiten la conformidad para que la APCI pueda otorgar la constancia

respectiva. Antes de la pandemia, cuando la intervención se realizaba en una región distinta a Lima, se requería que las ONG obtuvieran una aprobación del respectivo Gobierno Regional, dando constancia de la ejecución. No obstante, este procedimiento se modificó y, desde hace un par de años, es la APCI la que coordina directamente con los Gobiernos Regionales para la verificación posterior:

Hoy en día, ya no lo estamos haciendo nosotros como institución, sino APCI lo está haciendo directamente con los Gobiernos Regionales, porque esa fue una queja que había de parte de las ONG, porque decíamos “yo me estoy perjudicando”. Antes, APCI no te daba oportunidad del recupero del IGV hasta que no tengas esa luz verde del Gobierno Regional y esté inscrito el trámite, lo que es el Convenio (E6).

Si bien ahora existe una simplificación en el proceso para obtener el beneficio tributario de recupero del IGV, los tiempos de atención a las ONG por parte de la APCI siguen siendo largos. Esto se debe a la demora en las respuestas de los Gobiernos Regionales y a los procedimientos de verificación que ahora realiza la APCI, como las entrevistas a los beneficiarios para indagar sobre la implementación de los proyectos. Para las ONG, este paso podría obviarse demostrando la ejecución de los proyectos que realizan en las zonas de intervención, que ya constituyen parte de la fiscalización que realiza la APCI.

APCI nos envía una fiscalización, nosotros tendríamos que demostrar que hemos ejecutado ese convenio [...]. Incluso APCI ha ido a la zona de intervención. Nos ha ocurrido con 3 proyectos, a los que han enviado a una supervisora

de APCI a la zona de intervención para hablar con beneficiarios, para ver los logros y objetivos que se han cumplido. [Entonces], si (APCI) nos va hacer una fiscalización posterior, para qué necesito ese visto bueno del Gobierno Regional o Municipales, si yo estoy siendo responsable de la ejecución o no de ese Convenio (E6).

De otro lado, como se ha visto en las estadísticas presentadas por APCI para el 2021, no todas las ONG se acogen a la recuperación del IGV. Hay algunas que por decisión institucional no la realizan, pues prefieren reducir la interacción con la APCI. Sin embargo, este beneficio es una medida adoptada por otras ONG como parte de los compromisos que asumen con las y los cooperantes.

Sí está dentro de los Convenios que algunos proyectos tengan que recuperar el IGV si es posible, porque también sé que hay instituciones que tienen una línea muy marcada de derechos humanos por temas de seguridad que así se pueden excluir. “Yo no recupero el IGV por estos motivos” y las agencias se lo permiten. En nuestro caso sí, dentro de nuestro mismo convenio, ya se establece que nosotras tenemos que recuperar el IGV (E7).

Ahora bien, conforme a lo señalado por varias organizaciones, el procedimiento para obtener la constancia que permite acogerse al recupero del IGV se ha simplificado. Sin embargo, existen algunas limitaciones debido al personal de la SUNAT en ciertas regiones, ya que ellos mismos desconocen este beneficio tributario. Por lo tanto, cuando alguna ONG acude a sus oficinas para realizar el trámite, no se les puede orientar al respecto:

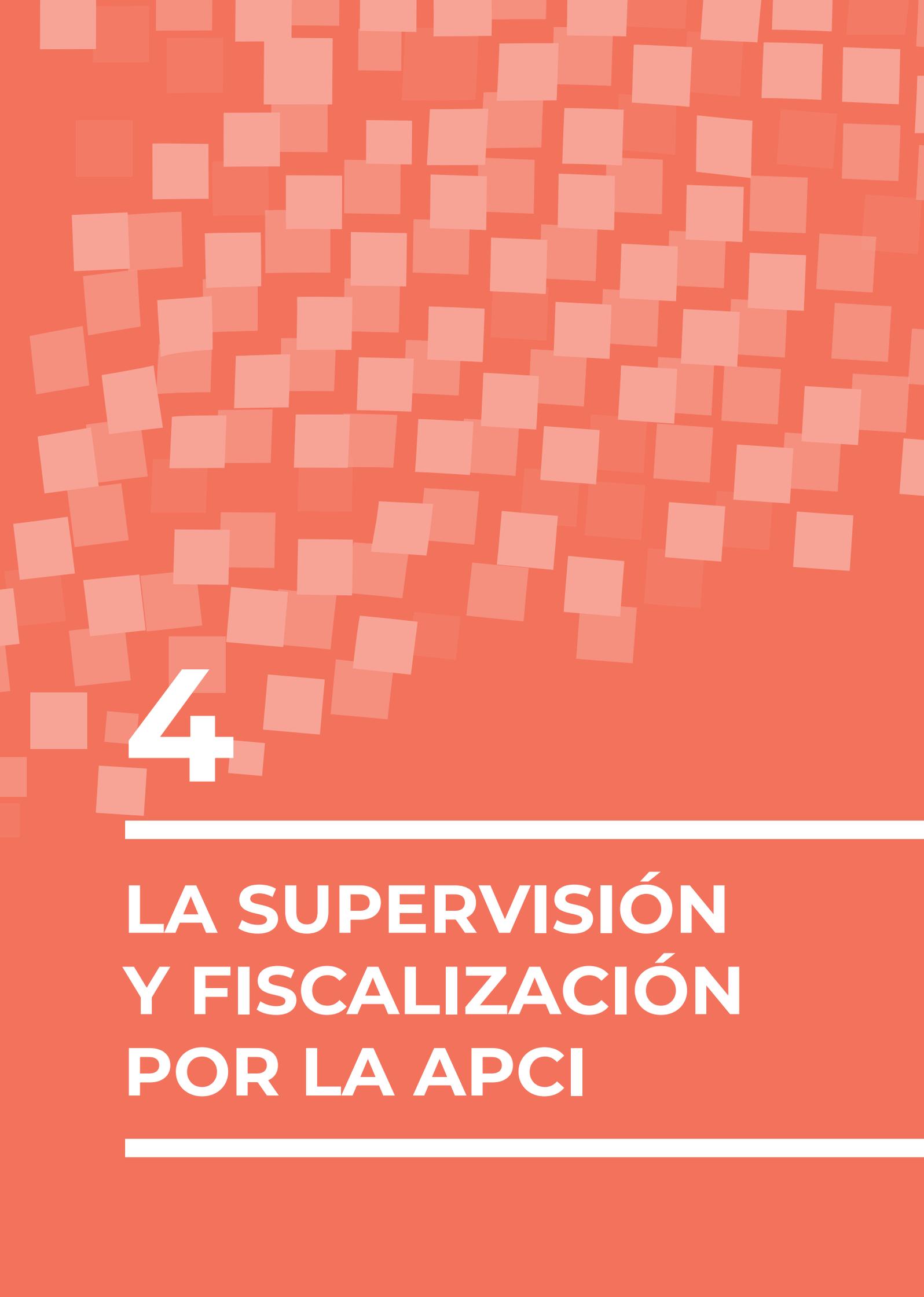
“

A nivel de SUNAT, sí tenemos un problema, porque el personal de allí no conoce cómo hacer el recupero del IGV. En eso hemos consultado, pero no hay personal capacitado con la experiencia de tramitar el recupero del IGV[...] (E12).

”







4

LA SUPERVISIÓN Y FISCALIZACIÓN POR LA APCI

1. ANTECEDENTES

Hace una década, la relación entre la APCI y las ONG era de desconfianza y reflejaba una hostilización hacia las OSC (Vildoso Chirinos, 2011). La regulación mostraba ambigüedades sobre cómo entender la supervisión, lo que derivaba en un procedimiento sobrecargado de oportunidades para intervenir y acceder a la información a cargo de la ONG, así como en una potestad discrecional para evaluarla.

Los cambios en la noción de supervisión se orientan en ese sentido. Así, en primer lugar, en el 2010, la definición normativa de *supervisión* suponía una acción de inspección documentaria y física, que se limitaba a verificar el cumplimiento de productos y actividades específicas en las intervenciones ejecutadas con recursos de la cooperación internacional no reembolsable²¹. Sin embargo, en el 2015, la APCI varió la definición de *supervisión* hacia otra que suponía un alto poder discrecional para evaluar a las ONG de manera amplia, incluso en materia de su propio diseño y relevancia para el país:



[D]esde el 19 de mayo del 2015, ha entrado en vigencia una nueva definición de “supervisión” contenida en el Artículo 1° de la RDE N.º 085-2015-APCI/DE. [...] señala que la supervisión “es una acción técnica, especializada y de carácter sistemática, orientada a determinar la eficiencia y eficacia de la utilización de los recursos asignados a un Programa, Proyecto o Actividad de la Cooperación

²¹ Esto se desprendía, de acuerdo con Castillo, del Artículo 5.2 de la Resolución Directoral Ejecutiva N.º024-2010- APCI-DE, que aprobó el Manual de Fiscalización y Supervisión de la APCI (2016, p. 37).

Internacional No Reembolsable (CINR), por parte de las entidades privadas y públicas, en el marco de los compromisos establecidos con las fuentes cooperantes, la población objetivo y los objetivos de desarrollo del País [...].



Existen, pues 2 definiciones sobre la supervisión en 2 normas de igual jerarquía. Por un lado, la RDE N.º 085-2015-APCI/DE otorga a la APCI un nuevo poder discrecional, ya que, si como resultado de la supervisión de la ejecución de los programas o proyectos la APCI concluye que las actividades o resultados no son compatibles con los “objetivos de desarrollo del país”, podría hacer uso de un poder discrecional que conllevaría al inicio de un proceso sancionador contra la ONGD o la entidad extranjera (ANC, 2016, p. 8). Las supervisiones que acabamos de señalar se basaban tanto en una selección muestral, programada anualmente, así como en las acciones de supervisión de oficio y no programadas, sean por denuncia o recomendación (ANC, 2016, p. 10).

Por otro lado, en el diseño del procedimiento, la fiscalización se entendía como una última etapa de la supervisión en la que se reiteraba y profundizaba la revisión de información de la ONG o ENIEX supervisada. Durante la supervisión, la APCI podía solicitar información y opcionalmente realizar una visita inspectora a la sede institucional. En ese punto, la APCI podía elaborar un acta de cierre o dar paso a una fiscalización. Esta suponía necesariamente una visita a la sede institucional, mayores pedidos de información y, opcionalmente, visitas a las zonas de intervención. Durante la fiscalización, la APCI reiteraba los nuevos pedidos de información, y era posible visitar las zonas de intervención para recoger información de las y los beneficiarios (Castillo Paulino, 2016, pp. 37–38). Llevadas a la práctica, estas supervisiones y fiscalizaciones suponían procedimientos largos y engorrosos que afectaban el normal funcionamiento de las ONG y las ENIEX. En varios casos, las fiscalizaciones eran injustificadas y, de hecho,

no contribuían realmente a la mejora en la ejecución de la CTI. Un resumen de estos problemas durante el 2015 es planteado por la ANC:

De acuerdo con un **reporte de monitoreo de la supervisión elaborado por la ANC** entre sus afiliadas y afiliados, se pudo constatar que, en el proceso de supervisión de 2015, se generaron altos costos en términos de tiempo y logística para las ONGD. También, se dispuso de escaso tiempo para convocar a las actoras y actores (a nivel público y privado) para que participen en la supervisión. Asimismo, se identificaron varios otros problemas:

- la escasa motivación de las cartas de supervisión y la falta de información sobre el hecho de que la renovación del registro condicionaba la supervisión;
- la demora en el inicio del propio proceso de supervisión;
- la inapropiada supervisión de proyectos que aún no habían concluido, y que no contaban con los informes de avance o que estaban supeditados a los cronogramas todavía en marcha acordados con las financieras;
- la escasa preparación profesional de las y los supervisores;
- la formulación de recomendaciones cuya aplicación no dependía de la institución, sino de factores externos;
- y el elevado número de supervisiones realizadas en simultáneo dentro de una misma institución.

Según otro **reporte de monitoreo de la supervisión formulada por la COEECI**, entre sus afiliadas y afiliados se constató que, en el proceso de supervisión de 2015 efectuado sobre las entidades extranjeras,

- los procesos fueron muy largos, con muchas interrupciones;
- se comprobó, incluso, que algunos proyectos fueron doblemente supervisados o se supervisaron varios proyectos a la vez;

- se constató una elevada recarga de trabajo para el personal institucional;
- se comprobó que muchas de las personas encargadas de la supervisión no tenían experiencia en supervisión de proyectos, ni conocimiento de la temática ni de las normas; es decir, carecían de una adecuada preparación o “inducción”. Prueba de ello es que se requirió a las instituciones varias veces la misma documentación. Incluso, se organizaron visitas de campo sin la adecuada preparación y con descoordinación entre las mismas personas encargadas de supervisar, quienes, además, también presentaron dificultades para organizar información y redactar las actas. Esa tarea incluso tuvo que ser apoyada por el personal institucional.
- Luego de la culminación de los procesos, no hubo una retroalimentación de los resultados, por lo que su pertinencia está en duda.

En relación con lo anterior, cabe destacar que los reportes de la ANC y la COEECI fueron presentados a la APCI durante los talleres de capacitación y en el grupo de trabajo, con el fin de mejorar los procesos a seguir en el futuro (ANC, 2016, p. 11). Adicionalmente, según la ANC, de las 600 acciones de supervisión realizadas, 364 correspondieron a casos en los que se permitió la devolución de impuestos, mientras que en 236 casos ni siquiera se habían tomado acciones para utilizar los beneficios tributarios previstos por el ordenamiento jurídico. Esto nos lleva nuevamente a cuestionar el fundamento de las supervisiones, ya que, según la sentencia del TC analizada previamente, el motivo del registro y el sometimiento al marco jurídico de la CTI por parte de las ONG y ENIEX es precisamente el acceso a los beneficios. Por otro lado, es importante mencionar que, de las 600 intervenciones supervisadas, en 45 de ellas (7.5 %) identificaron presuntas irregularidades que motivaron el inicio de procedimientos sancionadores (ANC, 2016, p. 11). Desafortunadamente, no se sabe en cuántos casos finalmente se confirmaron las infracciones ni en la aplicación de las sanciones correspondientes. En todo caso, esto refleja dos cuestiones importantes:

- pese al alto número de supervisiones realizadas en el 2015, muchas incluso fuera de lo justificado legalmente, el índice de infracciones detectadas fue bajo; es decir, incluso si todos los casos donde se identificaron presuntas infracciones hubiesen recibido sanción, el nivel de incumplimiento de obligaciones de las ONG y ENIEX sería bajo. Esto debería llevarnos a cuestionar si se justifica la hostilización y el contexto de desconfianza.
- Aunque el nivel de infracciones sea bajo, refleja que es importante que se realicen supervisiones, ya que el objetivo debe ser eliminarlas por completo. Ello, sin embargo, no justifica supervisiones fuera del marco legal. Más bien, deben reorientarse y buscar no solo la sanción, sino la implementación de mejoras. Para esto, son muy importantes las observaciones y la retroalimentación que puedan recibir las organizaciones al concluir la supervisión, pero, como mencionan los reportes de la ANC y COEECI, las recomendaciones no siempre eran aplicables para la entidad supervisada o, incluso, no se proporcionaba ninguna retroalimentación.

2. EVOLUCIÓN NORMATIVA RECIENTE

Actualmente, el procedimiento regulado puede consultarse en la Guía de Supervisión de la APCI, aprobado mediante RDE N.º 039-2022/APCI-DE.

Cambios en la definición de supervisión

En comparación al contexto jurídico anterior, la noción de supervisión que guía a la APCI se ha complejizado más, y sugiere mayor discrecionalidad sobre cómo debe pronunciarse la institución:



El procedimiento de supervisión es un conjunto de actividades interrelacionadas que se realizan con la finalidad de verificar el buen uso de los recursos de la CTI, así como la correcta distribución de las donaciones, en el marco de la normativa vigente; además de determinar la pertinencia, eficacia, eficiencia, resultados y sostenibilidad de una intervención que se ejecuta con recursos de la CTI, por parte de las entidades registradas en la APCI (IPREDA, ONGD y ENIEX), respectivamente.

(APCI, 2022b, p. 5)



Esta definición es más inquisidora en los siguientes aspectos:

- a) además de la eficacia y eficiencia, ahora busca pronunciarse sobre la pertinencia, resultados y sostenibilidad de las intervenciones realizadas con recursos de la CTI;
- b) se plantea, también, la finalidad de verificar “el buen uso de los recursos” y “la correcta distribución de las donaciones”.

Estas son categorías en las que se dota a la APCI de potestades para pronunciarse sobre cuestiones abiertas, lo que supone una ampliación de su discrecionalidad. ¿Puede la propia APCI ampliar el alcance de sus actividades de supervisión o fiscalización? Esta autoampliación de facultades de supervisión es incompatible con lo dispuesto por el Artículo 239 del Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo, que señala lo siguiente:

Artículo 239.- Definición de la actividad de fiscalización

239.1 *La actividad de fiscalización constituye el conjunto de actos y diligencias de investigación, supervisión, control o inspección sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y otras limitaciones exigibles a los administrados, derivados de una norma legal o reglamentaria, contratos con el Estado u otra fuente jurídica, bajo un enfoque de cumplimiento normativo, de prevención del riesgo, de gestión del riesgo y tutela de los bienes jurídicos protegidos.*

[...]

239.2 *Independientemente de su denominación, las normas especiales que regulan esta función se interpretan y aplican en el marco de las normas comunes del presente capítulo, aún cuando conforme al marco legal sean ejercidos por personas naturales o jurídicas privadas*²²

²² Énfasis añadido

Nótese que este Artículo define la fiscalización como un conjunto de actos que incluye a la supervisión (es decir, hay una relación de género a especie)²³ y establece varios aspectos relevantes:

- la fiscalización se refiere a un conjunto de actos y diligencias sobre el cumplimiento de las obligaciones, prohibiciones y limitaciones exigibles a las y los administrados, derivadas de normas jurídicas, contratos con el Estado u otra fuente;
- su enfoque no es punitivo, ni otorga facultades abiertas de evaluación. El enfoque, más bien, es de cumplimiento normativo, de prevención de riesgo y tutela de bienes jurídicos protegidos;
- todas las normas especiales de nuestro ordenamiento (incluyendo las de la APCI) se interpretan y aplican en el marco de este Artículo, al margen de las denominaciones que usen. Esto es relevante por la ambigüedad en el uso de términos como *supervisión o fiscalización*²⁴.

Nos encontramos, portanto, ante una colisión de sentidos entre las normas de fiscalización de la APCI y el TUO de la Ley General del Procedimiento Administrativo. Claramente, debe predominar la segunda, no solo por ser una norma de mayor jerarquía, sino porque es una norma central en nuestro ordenamiento, de aplicación a todos los procedimientos administrativos en nuestro país. En estas condiciones, las disposiciones reglamentarias aprobadas por la APCI deben interpretarse a la luz del TUO de la Ley N.º 27444.

El Artículo 239 del TUO de la Ley N.º 27444 adopta una perspectiva menos invasiva de la autonomía privada, limitando la intervención de la autoridad estatal a la verificación del cumplimiento de las obligaciones jurídicas, la tutela de los bienes jurídicos protegidos y la gestión del riesgo. En consecuencia, una autoridad administrativa como la APCI no

²³ Las nociones de supervisión y fiscalización no están claramente diferenciadas en nuestro ordenamiento, y, a veces, se les utiliza como términos sinónimos o conceptos complementarios. De hecho, el sentido de estos ha variado en las últimas constituciones y en la legislación en décadas recientes sin que existe claridad total (Sánchez Poyis, 2020). En el caso de las normas que regulan a la APCI, la mencionada Resolución Directoral Ejecutiva N.º 085-2015-APCI señalaba que la supervisión tenía tres fases: "seguimiento, evaluación y fiscalización", por lo que la relación era inversa: la fiscalización estaba incluida en la supervisión. En la guía de supervisión vigente de la APCI, existen varias menciones a la fiscalización y supervisión sin mayor distinción. Por ejemplo, en el objetivo se dice que la guía debe aplicarse "en la supervisión y fiscalización", pese a que luego se regula un único procedimiento.

²⁴ Véase nota anterior.

podría considerarse válidamente facultada para evaluar la pertinencia de una intervención ni establecer consecuencias negativas en base a ella.

Sobre el procedimiento

Las acciones de supervisión siguen siendo de 2 tipos:

- a) supervisión programada, que se dirige a un grupo de organizaciones seleccionadas, y que se establece en el Plan Anual de Supervisión (PAS) que se aprueba al iniciar cada año;
- b) supervisión de oficio, dirigida a organizaciones específicas, en respuesta a fuentes internas o externas que informan o denuncian deficiencias, inconsistencias y/o irregularidades (APCI, 2022b, p. 5).

En el diseño procedimental actual sí se observan variaciones, pues la supervisión y fiscalización no se entienden como etapas diferenciadas en las que aumentan las exigencias y potestades durante la fiscalización. Actualmente, el procedimiento previsto comprende 3 etapas: planificación, ejecución y cierre (APCI, 2022b, p. 6). A diferencia del procedimiento anteriormente explicado, en el diseño actual, las 3 etapas se presentan mejor diferenciadas, en tanto que ahora estas son sucesivas, lo que reduce las reiteraciones, mientras que en años anteriores la fiscalización suponía nuevos requerimientos de información.

1. La primera etapa (preparatoria) consiste en una revisión preliminar de la documentación administrada por la APCI. Se hace una solicitud de información a las organizaciones supervisadas y se recopila la documentación que estas presentan.
2. La segunda etapa consiste en analizar la información recopilada; realizar reuniones de coordinación con las y los representantes de las organizaciones supervisadas para obtener precisiones sobre la intervención, los medios de verificación, las actividades y la ejecución

de gastos; verificar las actividades programadas y ejecutadas, llevando a cabo las acciones necesarias con las beneficiarias, beneficiarios, y actoras y actores en general de la intervención; además de elaborar el acta de supervisión con las observaciones, si las hubiera.

3. Finalmente, en la etapa de cierre, se sistematiza la supervisión realizada (enfaticando los hallazgos detectados, recomendaciones y conclusiones); luego, se presenta un informe al director de Fiscalización y Supervisión, donde se da cuenta de la acción de supervisión, y se recomienda el archivamiento o la remisión a la autoridad instructora correspondiente para el inicio de un procedimiento sancionador (APCI, 2022b, pp. 6–8).

La fiscalización posterior

Por otro lado, en diciembre de 2021, se aprobó la Directiva N.º 007-2021-APCI, Directiva de fiscalización posterior de los procedimientos administrativos de la APCI (mediante RDE N.º 119-2021/APCI-DE). La Directiva constituye un nuevo mecanismo dirigido a verificar la veracidad de las declaraciones, documentos, informaciones y traducciones presentados por los administrados en el marco de los procedimientos establecidos en el TUPA:

- inscripción en el registro de ONG;
- inscripción en el registro de ENIEX;
- inscripción en el registro de IPREDA;
- conformidad para la adscripción de personas expertas y/o voluntarias;
- Registro de Plan de Operaciones de las Intervenciones;
- emisión de constancias para la solicitud ante la Sunat del beneficio tributario de devolución del IGV y el IPM;
- certificado de conformidad para el ingreso al país de ropa y calzado usados donados provenientes del exterior a favor de las ENIEX, ONG e IPREDA.

La supervisión se realiza cada semestre, sobre la base de una muestra no inferior al 10 % de los procedimientos concluidos. Al igual que en otras modalidades de revisión por parte de la APCI, estas actividades se reflejan en un informe. En caso de que se verifique alguna información falsa, los casos son remitidos al procurador público para que tome las acciones correspondientes en la vía penal, mientras, a la vez, se activa el procedimiento sancionador de la APCI.

En estas condiciones, se puede observar que podría haber más de una supervisión sobre la información presentada por las ONG, por ejemplo, en lo que respecta al Registro del Plan de Operaciones de las intervenciones y la emisión de constancias para la solicitud de devolución del IGV e IPM.

3. EL USO RECIENTE DE LA FACULTAD DE SUPERVISIÓN

Para el año 2023, la APCI planificó realizar 119 supervisiones: 63 intervenciones y 56 donaciones, distribuidas en 12 regiones del país. Las intervenciones supervisaron un total de 37 ONG y 17 ENIEX (54 entidades en total). Por otro lado, las donaciones incluyeron a 28 IPREDA, 4 ONG y 1 ENIEX (33 entidades en total). El monto supervisado en las intervenciones alcanzó los \$142,9 millones, mientras que en las donaciones fue de \$2,3 millones (APCI, 2023a, pp. 11–13). Un primer comentario que se puede hacer es que la cantidad de recursos supervisados es bastante alta, si se considera el volumen de recursos de la CTI que normalmente llega al país. Esto es relevante porque revela que la hostilización del congreso y de los medios contra las OSC, que dicen que el panorama de la ejecución de la CTI se caracteriza por el uso irregular de los recursos y la ausencia de supervisión estatal, no tienen base. Lo que estas cifras indican es que sí hay una supervisión significativa de los recursos de la CTI.

Se observa también que la meta de supervisión se enfoca en un grupo reducido de organizaciones, lo que contrasta con el elevado número de entidades inscritas en los registros de la APCI. Por ello, resulta relevante conocer los criterios con los que la APCI selecciona las entidades que serán supervisadas, para entender si la cobertura de estas supervisiones responde a una estrategia dirigida a sectores clave o si existen limitaciones en el alcance de la supervisión.

- (A.1) intervenciones que cuentan con mayor presupuesto;
- (A.2) intervenciones que cuenten con el beneficio de recupero de IGV e IPM;
- (A.3) intervenciones ejecutadas en regiones que presentan mayores índices de pobreza;
- (A.4) intervenciones que se ejecutan en más de una zona geográfica;
- (A.5) intervenciones en cuya declaración anual registren ejecución y/o

- saldo final, déficit o superávit superior al 15 % del presupuesto total;
- (A.6) intervenciones que abordan temas y áreas de la PNCTI, de la Declaración de Política de Cooperación Técnica Internacional (R.M. N°007/RE-2019) y de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS);
- (A.7) intervenciones con ejecución en regiones que presentan altos índices de conflictividad social;
- A.8) intervenciones que cuenten con mercancías en calidad de donación, provenientes del exterior;
- (A.9) intervenciones ejecutadas en territorio fronterizo;
- (A.10) entidades con determinación de presuntas infracciones en procedimientos de supervisión anteriores (APCI, 2023a, pp. 9–10).

La mayoría de estos criterios son adecuados para priorizar y seleccionar a las organizaciones que requieren intervención. La aplicación de criterios de este tipo puede dar como resultado que se seleccionen a aquellas organizaciones con mayor ejecución de recursos provenientes de la CTI, así como las que intervienen en ciertas zonas que requieren ser vistas de manera prioritaria (mayor pobreza, por ejemplo). Es por esta forma de priorización que, aunque se realiza un muestreo de las organizaciones, se termina supervisando la ejecución de un monto bastante elevado de recursos. Es necesario plantear 2 comentarios críticos:

- el criterio A.7 sobre intervenciones con ejecución en regiones que presentan altos índices de conflictividad es innecesario y parte por asumir que existe un vínculo entre los proyectos ejecutados con recursos de la CTI y la conflictividad social. Esto supone asumir que las ONG de algún modo intensifican la conflictividad social, lo cual no solo no tiene sustento, sino que puede servir para justificar actividades de hostilización hacia voces críticas de la sociedad civil bajo la apariencia de supervisión;
- deberían plantearse algunos criterios adicionales basados en un enfoque de prevención y gestión del riesgo, como señala el Artículo 239.1 del TUO de la Ley N.º 27444. Así, por ejemplo, el énfasis debería estar en las

organizaciones que presenten potencialmente mayores problemas en su ejecución. Esto se encuentra parcialmente en los criterios A.5 y A.10, que proponen supervisar a las organizaciones con escasa ejecución en el año previo o a aquellas que hayan tenido presuntas infracciones en supervisiones anteriores. Además, podrían añadirse otros criterios para realizar supervisiones de seguimiento a aquellas organizaciones que deban implementar mejoras según las observaciones de supervisiones previas, o a aquellas que hayan sido previamente sancionadas. Asimismo, debería considerarse el nivel de experiencia de las organizaciones, ya que reiterar supervisiones a aquellas que han demostrado una ejecución adecuada de manera constante a lo largo de los años debería ser menos prioritario que supervisar a organizaciones nuevas o con menor experiencia, cuya gestión interna aún no cuenta con antecedentes suficientes. Por ello, entre los criterios de selección podría incluirse la prioridad a organizaciones que no hayan sido supervisadas antes o que tengan pocos años de creación, mientras que aquellas con supervisiones previas y resultados positivos podrían evaluarse nuevamente después de un tiempo determinado.

Sobre los resultados de las supervisiones, existe poca información. Tomemos en cuenta la información disponible del año 2022. Para ese año, la APCI se propuso realizar un total de 156 supervisiones dirigidas a 84 intervenciones de proyectos de ONG y ENIEX (46 ONG y 19 ENIEX en total), así como 72 donaciones realizadas por 4 ONG y 27 IPREDA. Las intervenciones supervisadas comprendían un monto total de \$ 172,9 millones, mientras que las donaciones equivalían a un total de \$ 6,3 millones, provenientes de la cooperación internacional (APCI, 2022a, pp. 12– 15).

Analizar los resultados de las supervisiones es una tarea compleja, ya que la información publicada por la APCI no proporciona detalles al respecto. En la Memoria Anual 2022, la DFS solo menciona lo siguiente:

- que la DFS cumplió al 100 % con las metas anuales programadas para dicho período, logrando revertir el desfase inicial ocasionado por la reformulación del listado de las intervenciones seleccionadas del PAS 2022;
- que se aplicó al 100 % el criterio de supervisión a las intervenciones que hicieron uso del beneficio de recupero del IGV y del IPM, sobre un total de 84 intervenciones supervisadas (APCI, 2023e, p. 41).

Las memorias anuales de los últimos años solo contienen información general de este tipo; es decir, se puede asumir que la APCI viene cumpliendo con el número de supervisiones programadas y abarcando los montos indicados. No obstante, no existe información sobre la calidad de las supervisiones ni los resultados obtenidos, menos aún sobre las supervisiones que no son programadas. En la Memoria Anual 2022 se menciona que a inicios de ese año se aprobó el Informe Anual de Supervisión 2021. Las memorias de años anteriores también hacen referencia a la aprobación de informes similares del año anterior. Sin embargo, estos informes no se publican en el sitio web de la institución. En estas condiciones, con la información que publica la APCI en su portal web institucional, no es posible determinar algunas cuestiones relevantes:

- ¿Cómo interpreta la APCI sus facultades y procedimientos en la ejecución de las supervisiones?, ¿se trata de una noción inquisidora como se ha plasmado en su guía de supervisión o en documentos anteriores, o se ha adaptado a lo dispuesto por el TUO de la Ley N.º 27444? Es decir, ¿cómo ha utilizado la APCI la alta discrecionalidad que se ha autoatribuido?
- ¿Cuáles son los principales resultados de las supervisiones?, ¿en cuántos y en qué casos se han detectado irregularidades?, ¿qué tipos de observaciones y recomendaciones se brindan como resultado de las supervisiones?
- ¿De qué manera se relaciona el perfil de las organizaciones supervisadas con los resultados positivos o negativos de las supervisiones (antigüedad, tipo de intervenciones, tamaño, etc.)?

- ¿Se respetan los plazos establecidos en los procedimientos?, ¿existen cuellos de botella que impiden el cumplimiento óptimo de los plazos?, ¿los procedimientos de supervisión afectan el normal funcionamiento de las organizaciones?
- ¿De qué manera influyen las coyunturas políticas y las campañas de hostilización en las acciones de supervisión?, ¿cuáles son los resultados de estas supervisiones?
- ¿De qué manera las supervisiones contribuyen a la prevención y gestión de riesgo?, ¿la labor de supervisión logra prevenir y disuadir malos manejos de los recursos provenientes de la CTI?
- ¿De qué manera se diferencia o complementa la supervisión que realiza la APCI con la supervisión que realizan las propias agencias donantes de recursos de la CTI?

Estas son cuestiones importantes porque conocerlas más a fondo permitiría mejorar la ejecución de las supervisiones y orientar la ejecución de la CTI. Además, también ayudaría a entender hasta qué punto tienen sustento las acciones de hostilización que periódicamente aparecen en la prensa y en algunos sectores políticos.

Testimonios desde la sociedad civil

La visión de desconfianza se mantiene y se asume que hay una voluntad de hostilizar a las ONG. Por ello, una de las personas entrevistadas fue enfática en señalar lo siguiente:



La APCI es solo una de las formas por las cuales el Estado está hostilizando a las organizaciones de la sociedad civil, porque también es el uso discrecional de mecanismos de supervisión como el Ministerio de Trabajo, Sunafil, Sunat. Hay definitivamente varias formas de acoso hacia la sociedad civil [...]. Y eso facilita que haya revisiones

continuas y muy intrusivas. No son revisiones aleatorias, sino que están concentradas en algunas ONG [...]. Entonces, esto es un control arbitrario y concentrado (E3).

En otro testimonio, se critica que ciertas coyunturas políticas impactan en la intensidad de las supervisiones. Se trata de las supervisiones no programadas, sobre las que no existe información publicada en el portal de la APCI:

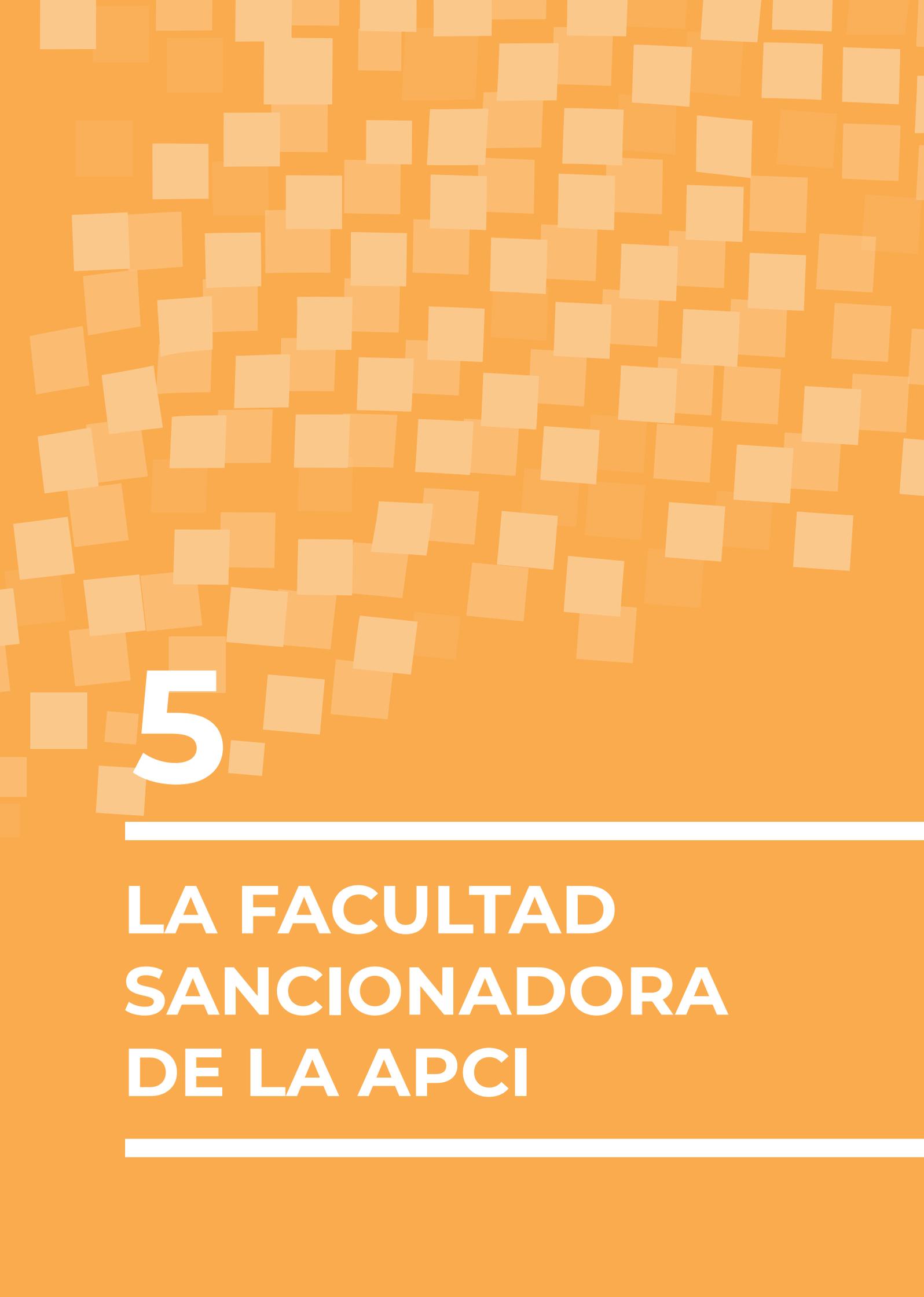
Cuando hay una tendencia mediática a cuestionar y fiscalizar a las ONG, hemos sentido algún requerimiento de información, programación de supervisión, pero, tal vez, ha sido así porque mediáticamente hay ese discurso en el poder de turno. Pero pasado ese momento, con nosotros no se profundiza esa presión, porque respondemos como corresponde y luego baja un poco. Pero sí, por el medio donde estamos, con diferentes OSC, sí sentimos que esa presión continúa con otras organizaciones que tienen un trabajo más orientado a la defensa de derechos humanos o libertad de prensa, o el género (E5).

Estos testimonios reflejan que las supervisiones de la APCI son percibidas como permeables a intereses políticos interesados en socavar el espacio cívico. Adicionalmente, también critican que no se observa un tratamiento claro y homogéneo en los distintos procedimientos de supervisión, e, incluso, cuestionan que las y los supervisores no conozcan la dinámica de funcionamiento de las ONG, por lo que llegan a solicitar constataciones que no son razonables:



*Nunca me habían pedido documentos de sustento, ni tampoco activos. Esta vez me han pedido físicamente mostrarles dónde se encuentran los activos, **laptops**, la impresora, las cosas que se hayan podido adquirir y los materiales que hemos adquirido. [...] yo siento que a veces los consultores que se contratan desde el APCI no tienen mucho conocimiento de lo que son los proyectos, porque, a veces, incluso nosotras adquirimos materiales para campañas, polos. Entonces, me piden a estas alturas que les enseñe dónde están los polos almacenados. Pues los polos no son para almacén, son para repartir en las actividades. Entonces, tenemos que estar explicando que se utilizaron en tales actividades y enseñando las fotos que podamos tener de esa actividad para que ellos puedan verificar que en ese momento es que se distribuyen (E7).*





5

**LA FACULTAD
SANCIONADORA
DE LA APCI**

1. ANTECEDENTES

Las infracciones y las sanciones se encuentran principalmente señaladas en los Artículos 21 y 22 de la Ley N.º 27692, y se encontraban desarrolladas a mayor detalle entre los Artículos 5 y 14 del antiguo Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI, vigente desde el 2007 (aprobado mediante Decreto Supremo N.º 027-2007-RE).

En la sección “La declaración anual”, ya hemos mencionado las críticas que se plantearon en distintos informes previos sobre las infracciones y sanciones relacionadas a dicha declaración. Ahora corresponde mencionar otros aspectos. El informe de la COEECI del año 2010, además de los temas vinculados a la declaración anual, formuló las siguientes críticas al Reglamento entonces vigente (2010, pp. 10–17):

- el Artículo 8 inciso b) del Reglamento tipificaba como falta muy grave lo siguiente: “Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la CINR, o aplicar los mismos a fines distintos para los cuales fueron proporcionados”. Se criticaba que incluso gastos informados a las entidades donantes de recursos pudieran ser calificados como “falta grave”. Por ello, la COEECI señaló que este inciso debía modificarse para incluir el principio de razonabilidad y proporcionalidad, a fin de evitar evaluaciones subjetivas;
- se cuestionaba que el Reglamento de Infracciones y Sanciones incluyera el silencio administrativo negativo, de modo que, si la autoridad no se pronunciaba dentro del plazo, el administrado debía considerar denegado su recurso de reconsideración o apelación. Se argumentaba que esta disposición era ilegal, ya que la Ley N.º 29060 establece los

criterios para la aplicación del silencio administrativo negativo, los cuales no se cumplían en este caso. Como consecuencia, la autoridad competente en la APCI dejaría de asumir su responsabilidad de resolver los recursos presentados;

- se identificó una duplicidad e incompatibilidad entre la sanción prevista en el Artículo 78 del Decreto Supremo N.º 015-92-PCM y el Artículo 12 del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI. El primero establecía la suspensión de la inscripción como sanción para infracciones leves. No obstante, aunque el Reglamento de la APCI también clasificaba estas conductas como infracciones leves, les aplicaba únicamente una amonestación. Por ello, se recomendó derogar el párrafo correspondiente del Artículo 78 para unificar los criterios normativos y procedimentales;
- el Artículo 18 señalaba que se debía notificar la resolución de la Comisión de Infracciones y Sanciones, tanto al administrado (ONG, ENIEX o IPREDA) como al órgano o entidad que formuló la solicitud, o persona que denunció la infracción, pese a que estos no formaban parte del procedimiento. Se criticó que esto genera la posibilidad de que estos terceros presenten recursos impugnatorios pese a no ser parte del procedimiento;
- el Artículo 18 establecía que la resolución de la Comisión de Infracciones y Sanciones debía ser notificada tanto al administrado (ONG, ENIEX o IPREDA) como al órgano o entidad que formuló la solicitud o a la persona que denunció la infracción, pese a que estos no formaban parte del procedimiento. Se criticó que esta disposición permitía que dichos terceros presentaran recursos impugnatorios a pesar de no ser parte del proceso;
- se criticó que la APCI informara a la opinión pública sobre el inicio de procesos administrativos de instrucción, argumentando que ello vulnera el derecho al honor, a la buena reputación y a la intimidad de la persona, reconocidos en la Constitución. Además, se señaló que esta práctica afectaría el derecho del administrado a exponer sus argumentos, presentar pruebas y obtener una decisión motivada, conforme a la Ley N.º 27444. Por ello, se recomendó establecer restricciones al uso público y mediático de la información sobre el inicio de la instrucción

2. EVOLUCIÓN NORMATIVA RECIENTE

El actual Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI fue aprobado el año 2019, mediante Decreto Supremo N.º 016-2019-RE.

Las infracciones tipificadas

Las infracciones leves se encuentran señaladas en el Artículo 10 del actual Reglamento²⁵. En comparación con las infracciones leves anteriores, se puede señalar lo siguiente:

- ya no se encuentran tipificadas como infracción leve la no inscripción de ONG, ENIEX e IPREDA ni la falta de renovación (estaban tipificadas en los literales a y b del Artículo 6 del anterior Reglamento). Estas faltas han pasado a ser consideradas como una infracción, pero solo para quienes no cumplan con los criterios establecidos en la sentencia del TC del año 2007 antes comentada;
- se mantiene la infracción por no presentar la declaración anual y por no inscribir las intervenciones que realizan las ONG, ENIEX e IPREDA en los registros de la APCI (antes se usaba la expresión “proyectos” para referirse a las intervenciones, y se tipificaban en el inciso a) del Artículo 6).

Las infracciones graves se tipifican en el Artículo 11 de actual Reglamento, y se caracterizan por lo siguiente²⁶:

²⁵ «Artículo 10.- Infracciones leves

Son infracciones leves:

a. La no inscripción de las intervenciones en los Registros conducidos por la APCI.
b. La no presentación de la Declaración Anual de las intervenciones o actividades asistenciales realizadas por las ONGD, ENIEX o IPREDA; o la presentación parcial de la misma, cuando la entidad administrada, pese a ser requerida, incumpla con subsanar dentro del plazo de tres (03) días concedido por la APCI.»

²⁶ «Artículo 11.- Infracciones graves

a. La no inscripción en los Registros de la APCI de las personas jurídicas sin fines de lucro que gestionen CTI y/o donaciones recibidas del exterior con fines asistenciales o educacionales, con la participación de los organismos del Estado, que hagan uso de algún privilegio, beneficio tributario o exoneración, que utilicen 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.
b. El no permitir u obstaculizar el desarrollo de un procedimiento de supervisión y/o fiscalización.
c. La no exhibición, en un procedimiento de supervisión y/o fiscalización de la documentación que sustenta la ejecución de los programas, proyectos o actividades de la CTI, así como de sus fuentes de financiamiento.
d. La no exhibición en un procedimiento de supervisión y/o fiscalización de la documentación que sustenta el uso las donaciones provenientes del exterior con fines asistenciales o educacionales de acuerdo a la voluntad del donante.»

- se ha incluido como infracción grave la falta de inscripción en el registro de la APCI de las personas jurídicas sin fines de lucro que gestionen CTI y/o donaciones recibidas del exterior con fines asistenciales o educativos (inciso a). Sin embargo, esta tipificación está más acotada dentro de lo establecido por el TC en su sentencia del año 2007, por lo cual la obligación de registrarse se refiere únicamente a las organizaciones que ejecuten CTI con intervención del Estado, que accedan a algún beneficio propio del régimen de CTI, o cuyos recursos provengan de fuentes estatales, nacionales o extranjeras (incluyendo organismos bilaterales o multilaterales de los que el Estado peruano sea parte;
- se ha mantenido la infracción grave por no exhibir, durante una fiscalización, la documentación sobre donaciones o la ejecución de la CTI, así como sus fuentes de financiamiento (incisos c y d);
- se ha incorporado una nueva falta grave: “el no permitir u obstaculizar el desarrollo de un procedimiento de supervisión y/o fiscalización” (inciso b). Esto supone un problema: ¿qué debe entenderse por no permitir u obstaculizar? Son nociones abiertas que todavía requieren precisarse. En un contexto adverso a las OSC, esta infracción es riesgosa porque supone un poder discrecional bastante alto para su interpretación.

Finalmente, las infracciones muy graves se encuentran indicadas en el Artículo 12 del actual Reglamento. Al respecto, se comenta lo siguiente²⁷:

- se mantiene como infracción grave la destrucción de bienes, registros o documentos, informes, proyectos, etc. (inciso a);

27 Artículo 12.- Infracciones muy graves

Son infracciones muy graves:

- La destrucción de bienes, registros, documentos, informes de los programas, proyectos o actividades, vinculados a las ONGD, ENIEX o IPREDA.
- El uso indebido de los recursos de la CTI y/o de las donaciones recibidas del exterior con fines asistenciales o educacionales.
- La presentación de información falsa o documentación adulterada en la Declaración Anual de las intervenciones o actividades asistenciales; así como para conseguir la inscripción o actualización de los registros, facilidades, exoneraciones, privilegios, devolución de impuestos o cualquier otro beneficio.
- La presentación de información falsa o documentación adulterada en un procedimiento de supervisión y/o fiscalización.
- El uso prohibido, no autorizado o ilícito de facilidades, exoneraciones, inafectaciones, inmunidades y privilegios específicos concedidos por ley o Reglamento, cuando los mismos se hayan conseguido por actividades vinculadas a la CTI y/o a las donaciones recibidas del exterior con fines asistenciales o educacionales.
- Destinar los recursos de la CTI o de las donaciones provenientes del exterior con fines educacionales o asistenciales, hacia actividades que hayan sido declaradas administrativa o judicialmente, como actos que afectan el orden público, la propiedad pública, cualquier bien jurídico del Estado o la propiedad privada.

- se mantiene la infracción grave sobre el uso indebido de los recursos de la CTI (inciso b). No obstante, ya no se menciona el asunto sobre el uso de estos recursos a fines distintos para los que fueron proporcionados. En ese sentido, se recoge la crítica planteada anteriormente por la COECCI;
- se mantiene la infracción relacionada con la presentación de información falsa o documentación adulterada con el fin de obtener la inscripción, actualización de registros, facilidades, exoneraciones, privilegios, devolución de impuestos o cualquier otro beneficio (inciso c). En este punto, no se acogió la recomendación de COECCI de hacer una referencia explícita al dolo. No obstante, debe interpretarse considerando el parámetro de la culpabilidad objetiva, tal como lo establece el TUO de la Ley N.º 27444 y como hemos señalado previamente. Es importante destacar que una diferencia significativa es que, en la actualidad, esta infracción muy grave está expresamente tipificada también para la presentación de información falsa o adulterada en la declaración anual, lo cual antes no quedaba claramente definido.
- se ha creado una nueva infracción grave: “La presentación de información falsa o documentación adulterada en un procedimiento de supervisión y/o fiscalización” (inciso d). Esto también presenta problemas de tipicidad, como veremos más adelante;
- se mantiene como infracción muy grave hacer uso prohibido, no autorizado o ilícito de las facilidades, exoneraciones, inafectaciones, entre otros, concedidos por actividades vinculadas a la CTI y/o a las donaciones recibidas del exterior (inciso e);
- se mantiene como infracción muy grave el destinar los recursos de la CTI o las donaciones a actividades que afecten el orden público, así como la propiedad pública o privada. Además, se ha añadido la afectación a cualquier bien jurídico del Estado (inciso f). No obstante, la interpretación de esta infracción ahora es menos discrecional, ya que se establece que las actividades que afectan el orden público, la propiedad privada, entre otras, deben haber sido declaradas oficialmente como tales, ya sea por una resolución administrativa

o una decisión judicial. Este requisito no existía antes, ya que la interpretación dependía del criterio de la APCI.

El Reglamento vigente debe analizarse a la luz de las disposiciones del TUO de la Ley N.º 27444, Ley General del Procedimiento Administrativo, especialmente en estos aspectos: las notificaciones, el silencio administrativo negativo y el principio de tipicidad.

En cuanto a las notificaciones, se observó que la COEECI había cuestionado que el Reglamento anterior incluyera la notificación a terceros, como a la persona que habría denunciado la infracción, a pesar de no ser parte del procedimiento. Este punto ya no se encuentra en el Reglamento actual. El Artículo 29 del nuevo Reglamento establece que las notificaciones deben realizarse conforme a lo dispuesto en el Artículo 20 del TUO de la Ley N.º 27444. Este artículo no incluye la notificación al denunciante y regula de manera ordenada las modalidades y formas de notificación, así como su prelación.

Sobre el silencio administrativo negativo, la COEECI había cuestionado que el Reglamento anterior lo había previsto para cuando la autoridad no se hubiese pronunciado a tiempo frente a los recursos presentados por la entidad administrada, pero ello no tenía fundamento legal. Además, la COEECI advirtió que esta disposición podría permitir que la autoridad evadiera su responsabilidad de pronunciarse. En el Reglamento actual, el Artículo 38 mantiene el silencio administrativo negativo, pero el numeral 2 de este Artículo introduce una novedad importante: en la siguiente instancia resolutoria, se aplicará el silencio administrativo positivo. Esto significa que, en caso de demora en la resolución de un recurso, la entidad administrada podrá interpretarlo como una denegatoria y proceder a impugnarlo. Si en la siguiente instancia también se supera el plazo sin respuesta, la impugnación se considerará aceptada automáticamente. Esta medida busca poner un freno a las demoras y asegurar que la autoridad a cargo se pronuncie dentro del plazo correspondiente.

3. EL USO RECIENTE DE LA FACULTAD SANCIONADORA

Desde el 2019, ha habido una inflación en el número de sanciones impuestas por la APCI, aunque no hayan sido de gran intensidad. Desde que se emitió el primer Reglamento de Infracciones y Faltas (Decreto Supremo N.º 027-2007-RE), hasta octubre del 2024, la APCI impuso un total de 1296 sanciones. Entre el 2008 y el 2019, bajo la vigencia del primer Reglamento, se impusieron un total de 683 sanciones. En total se impusieron 22 sanciones a ENIEX, 114 a IPREDA y 547 a las ONGD. El ritmo de imposición de sanciones aumentó desde agosto de 2020, cuando se comenzaron a imponer sanciones bajo la vigencia del nuevo Reglamento (Decreto Supremo N.º 016-2019-RE). En estos 3 años, el número de sanciones casi ha igualado a todo el período que rigió el anterior Reglamento. Se impusieron un total 613 sanciones: 19 a ENIEX, 192 a las IPREDA y 613 a las ONGD.

La Tabla 6 nos muestra el número de sanciones impuestas, según tipo de OSC e infracción cometida.

Tabla 6. Número de sanciones según infracción y tipo de OSC (2008-2023)

REGLAMENTO	INFRACCIÓN COMETIDA	ENIEX	IPREDA	ONGD	TOTAL	
Decreto Supremo N.º 016- 2019-RE (actual Reglamento)	Artículo 10, literal b)	19	183	401	603	
	Artículo 11, literal d)		8		8	
	Artículo 11, literal d) Artículo 12, literal b)		1		1	
	Artículo 12, literal d)			1	1	
Decreto Supremo N.º 027- 2007-RE (anterior Reglamento)	Artículo 6º literal b)	1	13	126	140	
	Artículo 6º literal b) y Artículo 7º literal a)			1	1	
	Artículo 6º literal b) y c)	5		96	101	
Decreto Supremo N.º 027- 2007-RE (anterior Reglamento)	Artículo 6º literal b) y d)		24		24	
	Artículo 6º literal c)	8	3	277	288	
	Artículo 6º literal d)		60	5	65	
	Artículo 7º literal a)	4	1	6	11	
	Artículo 7º literal a) y Artículo 8º literal b)		10	2	12	
	Artículo 7º literal a) y Artículo 8º literal c)			4	4	
	Artículo 7º literal a) y Artículo 8º literales b) y c)			4	4	
	Artículo 8º literal b)		2	8	10	
	Artículo 8º literal b) y d)			1	1	
	Artículo 8º literal c)	3		12	15	
	Artículo 8º literal d)		1		1	
	Artículo 8º literales b) y c)			4	4	
	Artículo 8º literales b), c) y d)	1		1	2	
	Total		41	306	949	1296

Fuente: Registro Único de Sanciones de la APCI (RUSAPCI)

Como se muestra en la Tabla 5, casi la totalidad de las sanciones bajo el actual Reglamento corresponde a la falta de presentación de la declaración anual, tipificada en el Artículo 10, literal b). En total, se han impuesto 603 sanciones por esta infracción, distribuidas de la siguiente manera: 19 a las ENIEX, 183 a las IPREDA y 401 a las ONG. Además, se han aplicado 10 sanciones por otras infracciones bajo la vigencia del actual Reglamento, 9 de ellas a las IPREDA y 1 a las ONG. No ha sido posible, hasta el momento, determinar con exactitud las razones por las cuales un grupo de ONG no presentó sus declaraciones anuales. Sin embargo, una de nuestras entrevistadas planteó que esto podría depender del perfil de las ONG sancionadas. Según ella, la reducción de recursos que enfrentan algunas de estas organizaciones ha llevado a que varias desaparezcan o se reduzcan a su mínima expresión, lo que podría explicar la falta de reporte de actividades, ya sea por la ausencia de personal administrativo o porque simplemente ya no realizan actividades.

Lo mencionado arriba constituiría una posible causa para la falta de presentación de las declaraciones, en tanto que el registro de la APCI ya no clasifica a las organizaciones como activas o inactivas, lo que llevaría a pensar que un grupo de ellas podría ya no estar operando y, si fuese así, naturalmente no presentarían declaraciones. En cualquier caso, este es un aspecto que requiere una mayor investigación.

En cuanto a las IPREDA, además de las sanciones por no presentar la declaración anual, se registraron 8 casos de infracciones graves por no presentar la documentación que respalde el uso de las donaciones recibidas del exterior durante la supervisión y/o fiscalización (Artículo 11, literal d, del Reglamento). Además, 1 IPREDA fue sancionada por una infracción que combinaba esta infracción grave con la infracción muy grave de presentar información falsa o documentación adulterada en un proceso de supervisión y/o fiscalización. Esta IPREDA es la asociación civil denominada ONGD Vidas Dignas (a pesar de su nombre, está inscrita en el registro de IPREDA). Es pertinente mencionar que esta sería una

institución peculiar por algunas razones. Se trata de una organización vinculada a una inmobiliaria y constructora, pues, en el directorio de la APCI, se indica que el correo electrónico de contacto es de una empresa de ese rubro. Asimismo, al realizar la consulta RUC en el sitio web de la Sunat, se observa que, en los últimos años, ha presentado varios casos de cobranzas coactivas, tanto por problemas tributarios como aduaneros. Así, tiene diversas multas, la mayor de las cuales es por un monto de S/ 630 mil, correspondiente al período tributario 2019.

En el caso de las ONG, además de las 401 amonestaciones por no presentar declaración anual, hubo una que fue sancionada por presentar información falsa o documentación adulterada en un proceso de supervisión y/o fiscalización. Se trata del Instituto de Investigación Nutricional, que, en noviembre de 2022, recibió una sanción de multa equivalente a S/29,280.84 mediante Resolución N.º 002-2022-APCI-CIS.

¿Por qué es pertinente identificar a estas organizaciones en el presente informe? La hostilización de ciertos sectores de la prensa y la política hacia las ONG se dirige principalmente hacia las ONG vinculadas a la protección de los derechos humanos, la democracia y el medioambiente. Esto no ocurre solo en el Perú, sino que es un patrón recurrente en diversos países, donde la relación entre este tipo de ONG y el Estado puede ser conflictiva porque estas pueden ser voces críticas que cuestionan prácticas estatales y reclaman el cumplimiento de diversas obligaciones (Stroup, 2019, p. 34; Toepler, Zimmer, Fröhlich y Obuch, 2020, pp. 651 y 654).

Las dos organizaciones mencionadas en los párrafos precedentes, por haber sido la IPREDA y la ONG con las sanciones más graves, no están vinculadas al movimiento de derechos humanos y ambiental, que es hacia donde suele dirigirse la hostilización. De hecho, no son organizaciones que se encuentren, por ejemplo, afiliadas a la ANC ni a la CNDH. Sin embargo, el reportaje mencionado en la sección sobre hostilización mediática y congresal incluye entre sus ejemplos a la ONGD Vidas Dignas, y usa

la información para generalizar una imagen de todas las ONG como instituciones interesadas en sacar provecho de los recursos obtenidos de la CTI, en perjuicio de la población beneficiaria. Como mencionamos anteriormente, la información es utilizada de manera claramente sesgada y tendenciosa.

Las dos organizaciones mencionadas en los párrafos anteriores, la IPREDA y la ONG, que enfrentaron las sanciones más graves, no están vinculadas al movimiento de derechos humanos y ambiental, que son los principales objetivos de la hostilización. De hecho, no son organizaciones afiliadas, por ejemplo, a la ANC ni a la CNDH. No obstante, el reportaje citado en la sección sobre hostilización mediática y congresal incluye a la ONGD Vidas Dignas como uno de sus ejemplos, utilizando esta información para generalizar y presentar a todas las ONG como instituciones que buscan aprovecharse de los recursos obtenidos de la CTI. Como se mencionó anteriormente, esta información es claramente sesgada y tendenciosa.

Cabe preguntarnos si las organizaciones afiliadas a la ANC y la CNDH han recibido sanciones. En total, la ANC y la CNDH agrupan a un conjunto de 118 organizaciones según los listados de sus respectivos sitios web. Bajo el actual Reglamento, 8 organizaciones afiliadas a estas registran sanción de amonestación, por no haber presentado declaración anual. Esto representa apenas el 1.3 % de las 613 amonestaciones bajo la norma vigente (APCI, 2023c). Estos datos sugieren nuevamente que las campañas de hostilización presentan información sesgada y tendenciosa. Sin embargo, al igual que con la supervisión y fiscalización, sería útil contar con mayor investigación sobre este punto para conocer más a fondo cómo se llevan a cabo estos procedimientos sancionadores y qué resultados generan²⁸.

Algunas preguntas sobre las cuales convendría profundizar a futuro serían las siguientes: ¿Por qué la falta de declaración anual se mantiene como la infracción mayoritaria bajo el actual Reglamento? ¿Cuáles son los perfiles de las organizaciones sancionadas? ¿Cumplen los procedimientos con los plazos previstos y las garantías del debido procedimiento? ¿El ejercicio actual de la potestad sancionatoria por la APCI contribuye al mayor cumplimiento de obligaciones por parte de las OSC registradas? ¿El ejercicio de esta facultad ha sido influido por las campañas de hostilización hacia las ONG? ¿De qué manera el ejercicio de esta facultad influye en la relación entre el Estado y las ONG?



6

LA VISIÓN DEL CONGRESO SOBRE LAS OSC Y EL APCI: ENTRE EL ASISTENCIALISMO Y LA PARANOIA PENAL

En el último quinquenio, hemos identificado la presentación de 8 Proyectos de Ley en el Congreso de la República para regular a las OSC y el APCI. Estos discurren entre 2 perspectivas distintas:

- 2 de los Proyectos se basan en una visión asistencialista, la que busca que más formas de organización puedan inscribirse en el registro de IPREDA y recibir donaciones internacionales. Se trata de una visión asistencialista porque no busca que el Estado peruano respalde sus necesidades de manera más activa, sino que solamente las habilita para buscar y recibir donaciones del extranjero;
- otros 6 Proyectos tienen una vocación criminalizadora. Parecen asumir que las OSC que reciben recursos de la CTI malversan esos fondos, o los emplean para lavado de activos, defraudación tributaria o algún otro tipo de delito. Por eso, además de plantear la obligatoriedad de la inscripción, proponen que se realice una supervisión más minuciosa y que se reporte a las autoridades del sistema de justicia penal.

Los Proyectos de Ley N.º 00694/2021-CR y N.º 1890/2021-CR son ejemplos claros de la visión asistencialista. El primero, presentado el 11 de noviembre de 2021, proponía modificar la Ley de Creación de la APCI (Ley N.º 27692) para incluir a las ollas comunes y otras organizaciones de base en el registro de instituciones privadas sin fines de lucro receptoras de donaciones de carácter asistencial o educativo provenientes del exterior (IPREDA). Este objetivo fue acumulado junto con otros y se convirtió en la Ley N.º 31458, que reconoce a las ollas comunes y busca garantizar su sostenibilidad. Por su parte, el Proyecto N.º 1890/2021-CR, presentado el 28 de abril de 2022, también plantea modificar la Ley de Creación de la APCI para incluir a los centros de salud regulados por el Artículo 37 de la Ley General de Salud,

permitiendo su inscripción como IPREDA en el registro correspondiente gestionado por la APCI. Actualmente, el Proyecto se encuentra en las Comisiones de Descentralización, Regionalización, Modernización de la Gestión del Estado y Gobiernos Locales.

De los 6 Proyectos de Ley de carácter criminalizador, la mayoría ya ha sido archivada. Sin embargo, aún se encuentran en trámite los Proyectos N.º 6162/2023-CR y N.º 6252/2023-CR, presentados en octubre de 2023. Su presentación reciente es una secuela de las actividades de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso, comentadas en el apartado “Mantenimiento de hostilidad congresal y mediática” de este documento.

Por un lado, el Proyecto N.º 6162/2023-CR plantea la obligatoriedad de que toda ONG, ENIEX o IPREDA se inscriba en el registro que conduce la APCI, sin importar si el origen de los recursos que recibe es público o privado. Además, propone que la información recopilada por la APCI en el Registro de Donantes de Cooperación Internacional tenga carácter de declaración jurada, y que, en el Consejo Directivo de esta, se incluya a un miembro de la SUNAT y de la Contraloría General de la República. Este Consejo Directivo, tal como se propone, tendría la función de denunciar ante el sistema penal cualquier irregularidad que detecte en las organizaciones que reciben cooperación internacional. Este Proyecto se encuentra actualmente en la Comisión de Relaciones Exteriores.

Por su parte, el Proyecto N.º 6252/2023-CR crea una Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales y la UIF. El objetivo es supervisar y fiscalizar a las ONG y sus directivos para identificar casos de evasión tributaria, uso irregular de los beneficios tributarios, incrementos patrimoniales no justificados, defraudación tributaria, etc. Además, estas instancias tendrían facultad para exigir información muy detallada e invasiva a las ONG, incluyendo reportes de sus intervenciones en redes sociales. El Proyecto se encuentra actualmente en la Comisión de Economía y la Comisión de Relaciones

Exteriores. En el contexto actual de cierre de espacio cívico, estos Proyectos de Ley constituyen una clara amenaza contra las OSC, en tanto parten de la asunción de que estas cometen delitos con los recursos que reciben de la CTI.

Es pertinente recordar que la obligatoriedad del registro de todas las organizaciones, al margen de la naturaleza de la fuente cooperante, no se ajusta a lo establecido por la Constitución según la interpretación del TC en una sentencia emitida el 2007. Es importante tomar en cuenta que el criterio interpretativo establecido en esta sentencia ha sido tomado en cuenta en diversas ocasiones. Por ejemplo, formó parte del análisis para el archivamiento del Dictamen N.º 00637/2021 (del 04 de noviembre de 2021) que proponía también la inscripción obligatoria para todas las OSC que ejecuten CTI.

El hecho de que se proponga nuevamente la inscripción obligatoria para todas las organizaciones supone un riesgo en el contexto actual. Si bien el TC ya se manifestó al respecto, debe tomarse en cuenta que su composición ha variado desde entonces, y actualmente se encuentra integrado por magistradas y magistrados nombrados por el presente Congreso. En caso el Congreso aprobase una ley que establezca la inscripción obligatoria, se tendría que interponer un proceso de amparo y el TC tendría que ratificar su decisión anterior; sin embargo, con su composición vigente y situación actual, no es del todo claro qué posición tomaría, pues una parte de sus miembros sostiene vínculos con la bancada del partido Fuerza Popular, a la que también pertenece el congresista cuyas declaraciones comentamos en la sección “Mantenimiento de hostilidad congresal y mediática”.

La Tabla 6 presenta una síntesis del contenido y del estado de estos Proyectos de Ley. Si bien la mayoría ya ha sido archivada, existen en total 3 Proyectos que siguen su curso en las comisiones congresales respectivas.

Tabla 7.

N.º PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	SUMILLA	PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS	ESTADO
3332/2018 - CR	11/09/2018	Ley que autoriza a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria (SUNAT) a la creación de la Intendencia Nacional para el Control, Supervisión y Fiscalización de las Organizaciones sin Fines de Lucro	La creación de una Intendencia Nacional para el control, supervisión y fiscalización de las ONG, así como de sus directivos y asociados. Se propone facultar a la Unidad de Inteligencia Financiera (UIF) y a la Intendencia Nacional de la SUNAT para realizar intervenciones de investigación coordinada y/o simultánea a las organizaciones sin fines de lucro, así como a las personas responsables de estas, cuando existan indicios de defraudación tributaria, lavado de activos u otros delitos conexos.	Archivado
6064/2020 - CR	26/08/2020	Ley que incorpora el numeral 13 del Artículo 3 de la Ley N.º 27693, que crea la UIF; sustituye el numeral 5 del Artículo 143 de la Ley N.º 26702, Ley General del Sistema Financiero y del Sistema de Seguros y Orgánica de la Superintendencia de Banca y Seguros; y añade un párrafo al numeral 3.1 del Artículo 3 de la Ley que modifica la Ley N.º 27692, Ley de Creación de la APCI, en el ámbito de la prevención y lucha contra el crimen organizado, el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo.	Propone fortalecer las funciones de la UIF y de la APCI en el ámbito de la lucha contra la criminalidad organizada, el tráfico ilícito de drogas y el terrorismo, con lo que mejoraría, así, la intervención de las entidades del Estado encargadas de proporcionar información útil para preservar la seguridad nacional y el orden interno.	Archivado
7535/2020 - CR	23/04/2021	Ley que fortalece las funciones de la APCI - Ley de Transparencia y Buena Gestión de las ONG	Propone la inscripción obligatoria y la obligación de reportar de manera más detallada sobre proyectos, fuentes de financiamiento, entre otros. La APCI asume la obligación de denunciar ante el Ministerio Público, UIF, la posible comisión de delitos. Además, añade la sanción de cancelación temporal del registro por un período de hasta 3 años, así como la sanción al directivo de la entidad sancionada, prohibiéndole intervenir en otra entidad durante 3 años	Archivado
00637/2021	4/11/2021	Ley que modifica la Ley N.º 27692 – Ley de creación de la APCI y establece una cuenta única de inscripción en el registro de la APCI	Propone modificar la Ley N.º 27692 – Ley de Creación de APCI, para que la inscripción sea obligatoria y para que esta abra una cuenta única donde se depositen todas las donaciones procedentes de la CTI.	Dictamen archivado

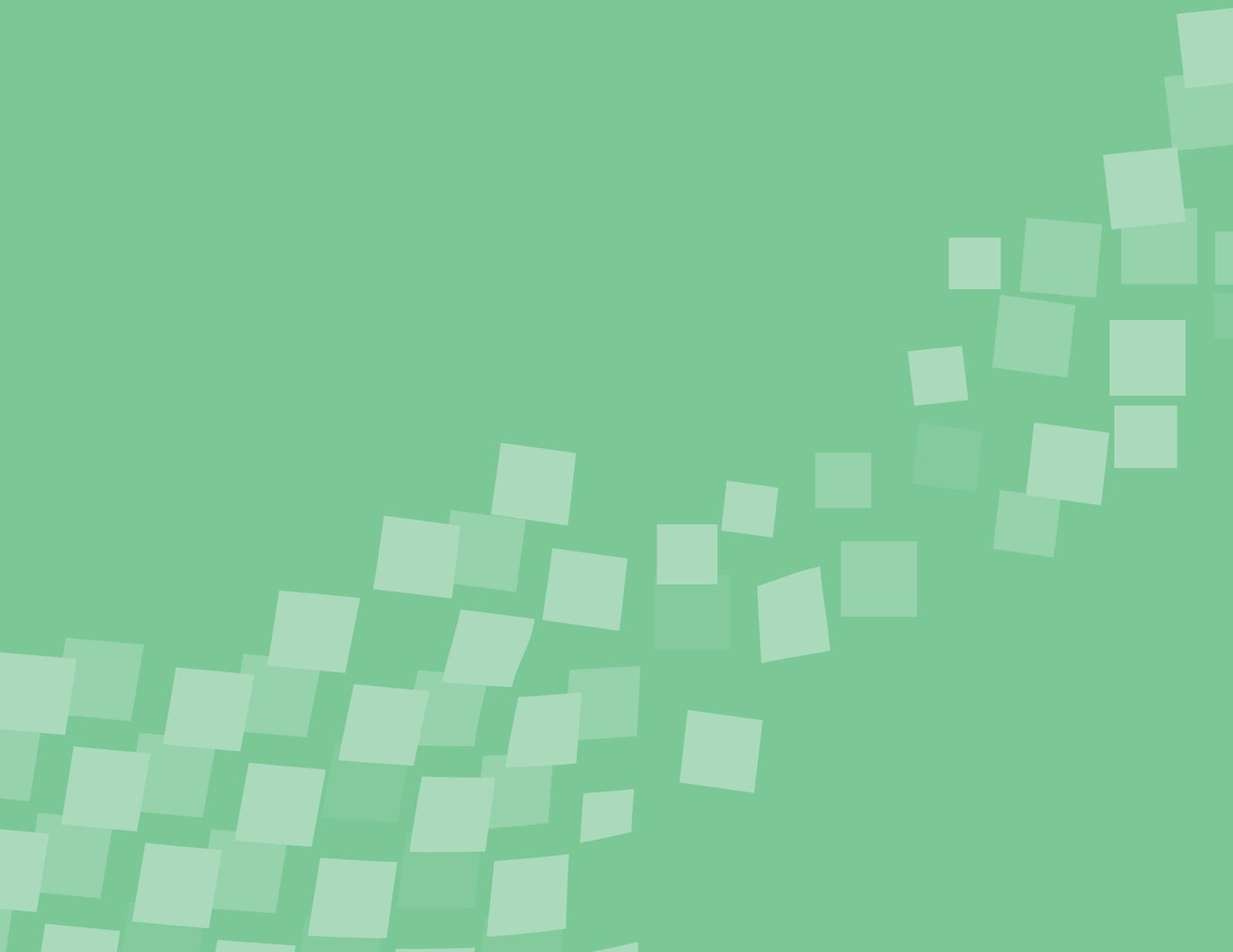
Tabla 7.

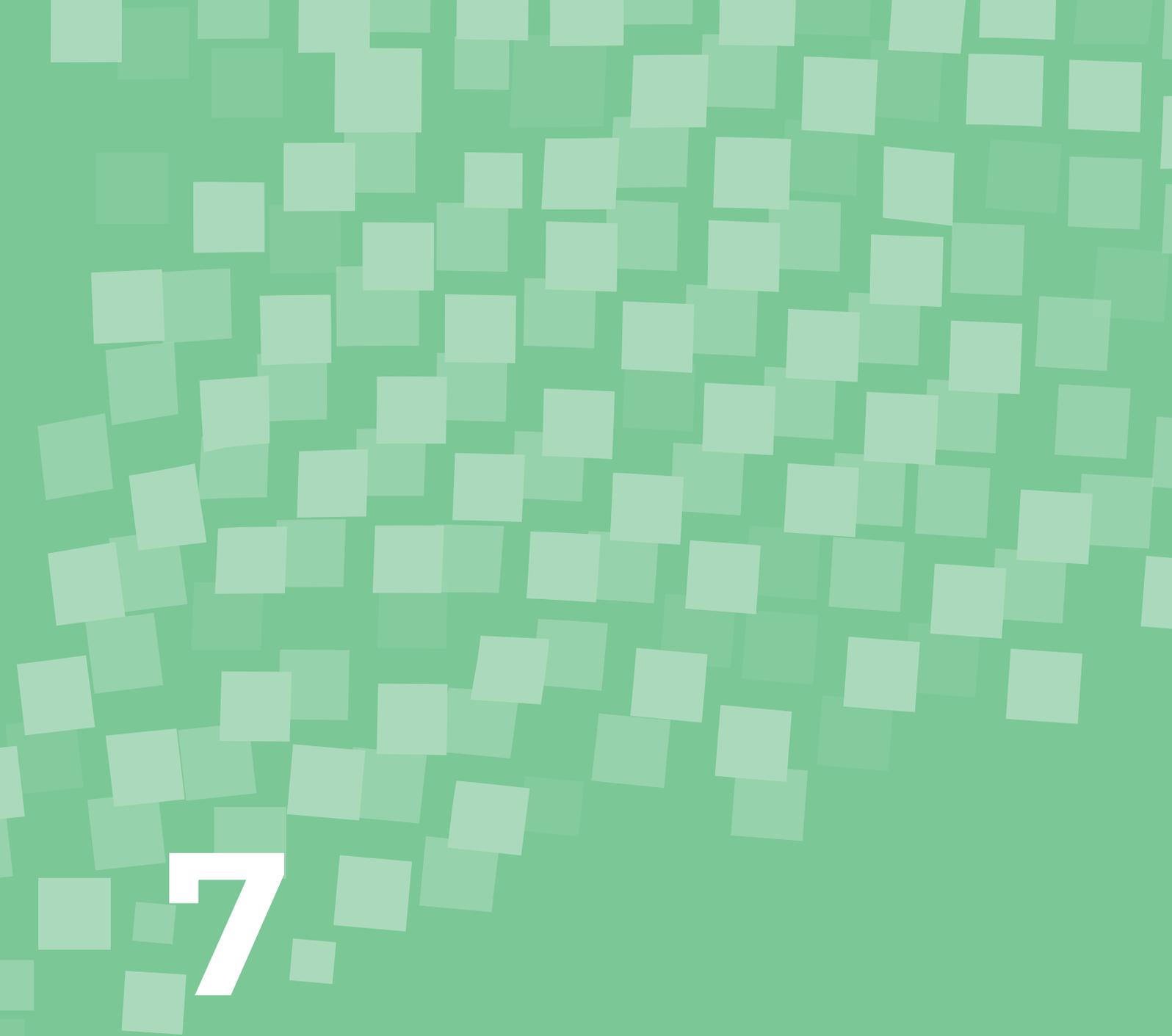
N.º PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	SUMILLA	PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS	ESTADO
00694/2021- CR	11/11/2021	Ley que modifica la Ley N.º 27692 – Ley de Creación de la APCI, para incorporar a las organizaciones sociales de base y ollas comunes como IPREDA	Reconoce las iniciativas ciudadanas de apoyo o atención alimentaria denominadas ollas comunes como organizaciones sociales de base, a fin de fomentar el trabajo productivo de sus beneficiarias y beneficiarios, lo que promueve su emprendimiento.	Aprobado como parte de la Ley N.º 31458 – Ley que Reconoce las Ollas Comunes, y que Garantiza su Sostenibilidad, Financiamiento y el Trabajo Productivo de sus Beneficiarios, Promoviendo su Emprendimiento
1890/2021- CR	28/04/2022	Ley que modifica el Artículo 4 de la Ley N.º 27692 - Ley de Creación de la APCI	Propone modificar el literal m) del Artículo 4 de la Ley N.º 27692, Ley de Creación de la APCI, para que los establecimientos a los que se refiere el Artículo 37 de la Ley General de Salud puedan ser incorporados al registro de IPREDA.	En Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado.
6162/2023- CR	17/10/2023	Ley que establece la obligatoriedad del registro y la presentación de declaraciones anuales de las ONGD, ENIEX e IPREDA, modificando la Ley N.º 27692, Ley de Creación de la APCI	<p>Establece la obligatoriedad del registro de toda ONGD, ENIEX o IPREDA en los registros de la APCI, independientemente de la naturaleza de la fuente de cooperación, bajo responsabilidad administrativa, civil y penal (Artículos 1 y 4, Ley APCI).</p> <p>También se establece que la información recopilada en el Registro de Donantes de Cooperación Internacional, que gestiona la APCI, tendrá carácter de declaración jurada (Artículo 4, Ley APCI).</p> <p>Además, se propone la modificación de los Artículos 6 y 7 de la Ley APCI, para que el Consejo Directivo incluya un miembro de la Contraloría y un representante del órgano de control institucional de la SUNAT.</p> <p>El Consejo Directivo tendría, además, la función de denunciar ante los órganos jurisdiccionales las irregularidades detectadas en las entidades receptoras de cooperación internacional.</p>	En comisión de Relaciones Exteriores

Tabla 7.

N.º PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	SUMILLA	PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS	ESTADO
6252/2023- CR	27/10/2023	Ley que establece disposiciones para garantizar la transparencia y fiscalización de los organismos no gubernamentales	Crea la Intendencia Nacional de Control, Supervisión y Fiscalización de Organismos No Gubernamentales y la UIF. La Intendencia tiene por función controlar, supervisar y fiscalizar a las ONG y a sus directivos para identificar situaciones que impliquen evasión de impuestos, mal uso de beneficios, incrementos patrimoniales no justificados, delitos de defraudación tributaria, etc. Esta podría pedir información bastante detallada a las ONG, incluyendo reportes sobre su participación en redes	En Comisión de Economía y de Relaciones Exteriores

Fuente: APCI, 2023d, p. 183.





7

**SUPERVISIÓN
POR SUNAFIL Y
MUNICIPALIDADES**

La regulación laboral y municipal no incluye disposiciones específicas sobre las ONG. No obstante, la supervisión o fiscalización que pueden realizar la SUNAFIL y las Municipalidades fue un tema que surgió en las entrevistas como una forma de presión hacia las OSC. Una persona entrevistada señaló que las fiscalizaciones laborales que su organización ha enfrentado están vinculadas a momentos de conflictividad social.



Cada vez que hay un pico elevado de conflictividad, curiosamente, Sunafil ha aparecido luego de esos procesos de participación. Los conflictos tienen picos de alta conflictividad en varias zonas donde intervenimos, principalmente en el sur andino, y curiosamente han aparecido en ese tiempo. Nosotros hemos venido mejorando en todo el tema de gestión del personal, pero sí creo que se utiliza como mecanismo de amedrentamiento a varias instituciones que nos acompañan en distintos trabajos y plataformas que tenemos (E1).



Esta percepción sobre la mayor frecuencia de fiscalización cuando existen conflictos sociales es compartida también por otros entrevistados, lo cual abona al contexto de desconfianza varias veces mencionado. Incluso, organizaciones que por su temática no guardan relación con los conflictos sociales han notado esa relación oportuna:

Como ONG, nosotros compartimos espacios con otras OSC y percibimos esa presión, pero, en nuestro caso, no hemos tenido ninguna dificultad. Nos envían varios aspectos de supervisión. Cumplimos con todos los procedimientos para contratar personal y todo lo demás, y creo que fácilmente pasamos esa marea alta. Pero sí hemos percibido cada vez que alguien en el poder busca presionar o cuestionar (E5).

Estas son opiniones que requieren una investigación más profunda. Ciertamente, aunque es necesario exigir que las instituciones encargadas de proteger los derechos laborales cumplan con su función, no queda claro cómo se relacionan estas acciones con el desarrollo de conflictos sociales. Además, según lo comentado por las personas entrevistadas, estas intervenciones se concretan en visitas inesperadas, sin que haya existido quejas por parte del personal de las organizaciones.

Además, en la experiencia de las personas entrevistadas, las fiscalizaciones laborales no necesariamente toman en cuenta la naturaleza y dinámica de las ONG. Por ejemplo, en la medida que las ONG obtienen sus recursos principalmente a través de proyectos financiados por la CTI, sus flujos de ingresos no necesariamente son continuos (porque tienen fecha de inicio y final) o las necesidades del personal especializado pueden variar (según los requisitos del proyecto que financia la fuente cooperante). Esta es una condición inherente a la naturaleza de las ONG, lo que puede generar dificultades si se las supervisa asumiendo que deben contar con personal estable.

El año pasado hemos tenido una notificación de Sunafil y nos han reportado sobre los trabajadores que más han emitido recibos por honorarios. Nos han preguntado por

qué emitimos tantos recibos por honorarios. Nos han pedido varios documentos de las planillas, sustentaciones de los recibos por honorarios que mandaron como muestra. Les hemos mostrado el contrato, el pago, y la modalidad y el por qué. Están trabajando en un proyecto que tiene fecha de inicio y final, no es definitivo. [...] Nosotros hemos dado un sustento de que los proyectos no son definitivos para poner en planilla. Bueno, hemos dado toda la documentación que nos solicitó, que es esa, sobre los contratos, los recibos por honorarios, cuántas personas están en planilla, y de ahí no hemos recibido otra opinión. No nos han dicho nada más, hemos visto el buzón para ver si había que enviar algo más, pero no (E4).

En una línea similar, una persona entrevistada mencionó que en su organización tuvieron dificultades con una fiscalización de Sunafil que exigía que cuenten con un comité de seguridad, pues el Artículo 29 de la Ley N.º 29783, Ley de Seguridad y Salud en el Trabajo, señala que toda entidad o empresa que cuente con 20 o más trabajadores debe constituir uno. Sin embargo, aunque diversas ONG tienen más de 20 empleados, no todos realizan sus actividades en el mismo local o sede institucional, sino que, por la naturaleza de los proyectos, la institución los alberga en diversos lugares del territorio nacional. A pesar de que han presentado consultas y reclamos sobre la conformación de los comités de seguridad y salud en el trabajo, no han recibido una respuesta que considere las condiciones de cada ONG, y, por lo tanto, tratan de adecuarse a la norma:

y es verdad; en todas las zonas donde estamos no pasamos de 10; entonces, cómo me exige tener un Comité si realmente la norma también te indica si tienes menos de 20 trabajadores (E12).

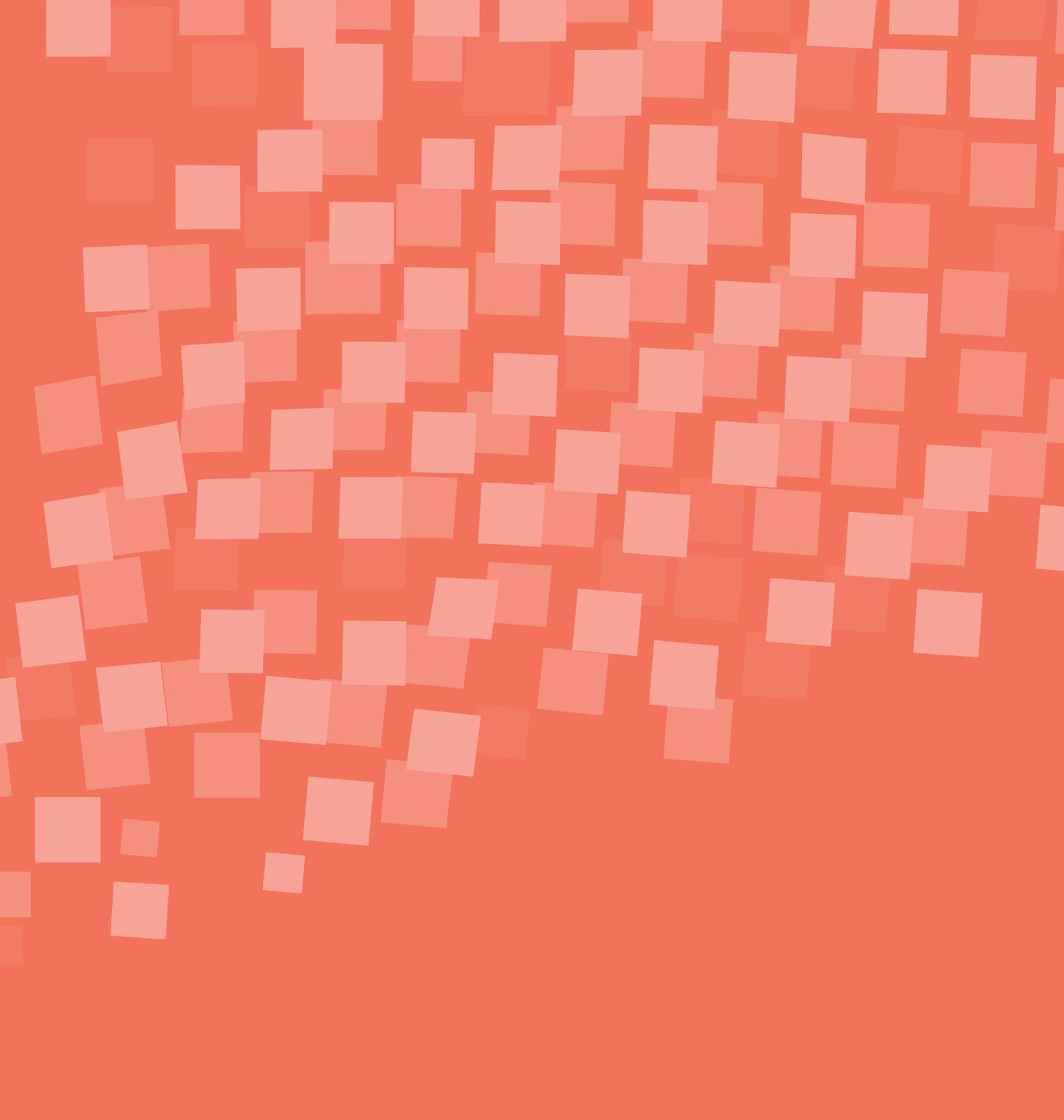
Sobre las Municipalidades, también existe la percepción de que sus supervisiones estarían influidas por posturas políticas y no necesariamente por el interés en el cumplimiento de las normas. Una persona entrevistada, vinculada a una ONG que trabaja temas de desarrollo rural sostenible en varias regiones del país, indicó:

Creo que tiene que ver mucho con el efecto mediático del tema que cada organización trabaja. Si comienzas a decir cosas que los incomoda demasiado, entonces reaccionan, lo cual está mal [...]. En nuestro caso, no hemos tenido esa respuesta; no hemos tenido a La Pestilencia o al Municipio de Miraflores mandándonos serenazgo, y seguro es porque no somos mediáticos y ni planteamos medidas que no les gusta. No hemos tenido cuestionamiento de la Municipalidad. Sobre los requisitos de licencia, los cumplimos... Y, de ahí, no hemos tenido problemas adicionales (E5).

Las personas entrevistadas también comentaron que consideran que las fiscalizaciones municipales están orientadas principalmente a las organizaciones más visibles, con posturas críticas en materia de derechos humanos:

Ha pasado con Promsex, con el LUM, aunque no es una ONG, pero es una organización que trabaja derechos humanos. Ha pasado con varias organizaciones. No es coincidencia (E3)





CONCLUSIONES

SOBRE EL CONTEXTO REPRESIVO GENERAL

La relación entre la conflictividad social y las respuestas del sistema jurídico y político presentan ciertas características definidas desde hace aproximadamente una década y media. Desde esos años, vivimos en un continuo contexto de alta conflictividad social, especialmente por problemas socioambientales, aunque, en los últimos años, los conflictos por reclamos contra el gobierno nacional también se han vuelto frecuentes.

Frente a esa conflictividad, las normas que abordan temas como el principio de proporcionalidad, la exención penal de militares y policías que causen lesiones o muertes con sus armas durante el ejercicio de sus funciones, la intervención de las Fuerzas Armadas para apoyar a la Policía en la protección de instalaciones estratégicas, y las declaratorias de estado de emergencia, han sido modificadas, derogadas o reinterpretadas para generar un sistema con pocos controles sobre la represión estatal dirigida a sofocar la protesta social. Esta tendencia probablemente continuará en el futuro, debido al contenido de los Proyectos de Ley actualmente en el Congreso.

Del mismo modo, desde hace más de 15 años se han venido modificando diversos tipos penales o creando nuevos delitos vinculados a los conflictos sociales (por ejemplo, haciendo referencia en las normas a instalaciones o edificios que suelen ser objetivos en las protestas). Cada vez son más los posibles delitos que podrían cometerse durante las protestas, y las sanciones se han ido agravando progresivamente. Esta lógica sigue intensificándose: actualmente, en el Congreso, los Proyectos de Ley presentados buscan modificar 19 tipos penales existentes para agravar las

sanciones y crear 4 nuevos delitos, a pesar de que recientemente ya se modificaron y agravaron 2 tipos penales relacionados con disturbios y el entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos, y se añadieron 2 nuevos tipos penales que buscan castigar a quienes colaboren en las manifestaciones. Crucialmente, no solo se busca modificar ese número de tipos penales, sino también generar normas procesales especiales que impongan procesos legales con tiempos de detención más largos, y plazos más cortos para presentar la denuncia penal y realizar la audiencia, entre otros. A todas luces, todo ello revela la voluntad del gobierno de crear, de manera informal, un subsistema penal draconiano orientado a la represión de la protesta.

Aunque este problema ha estado presente en los últimos 15 años también, es posible afirmar que, actualmente, nos encontramos en un contexto de una clara intensificación y endurecimiento del tema en cuestión: cada vez se cierra más el espacio cívico para el ejercicio del derecho a la protesta. Cada vez se desmontan posibles frenos o controles a la represión estatal. Naturalmente, esto propicia el desborde de la violencia. Un claro ejemplo de lo anterior son los recientes casos de uso excesivo de la fuerza, en los que murieron muchas personas que ni siquiera estaban participando en las protestas. Entre ellos, había menores de edad y personas que estaban prestando asistencia médica a las heridas y heridos. Ciertamente, como parte de las últimas manifestaciones ha habido momentos de violencia que han afectado los derechos de otras y otros civiles, propiedad tanto pública como privada, e, incluso, la integridad de policías y militares; sin embargo, al comparar el nivel de daño producido, es claro que la brutalidad de la represión estatal fue altamente desproporcionada

SOBRE EL CONTEXTO ESPECÍFICO DE LAS ONG

Diversas normas aprobadas entre el 2007 y 2011 tenían el propósito de tener mayor control sobre las ONG para reducir su acceso a los flujos de recursos de la CTI. Por ejemplo, esto se manifestaba en la obligatoriedad de inscripción en el registro de la APCI, o en la sanción de cancelación de dicho registro.

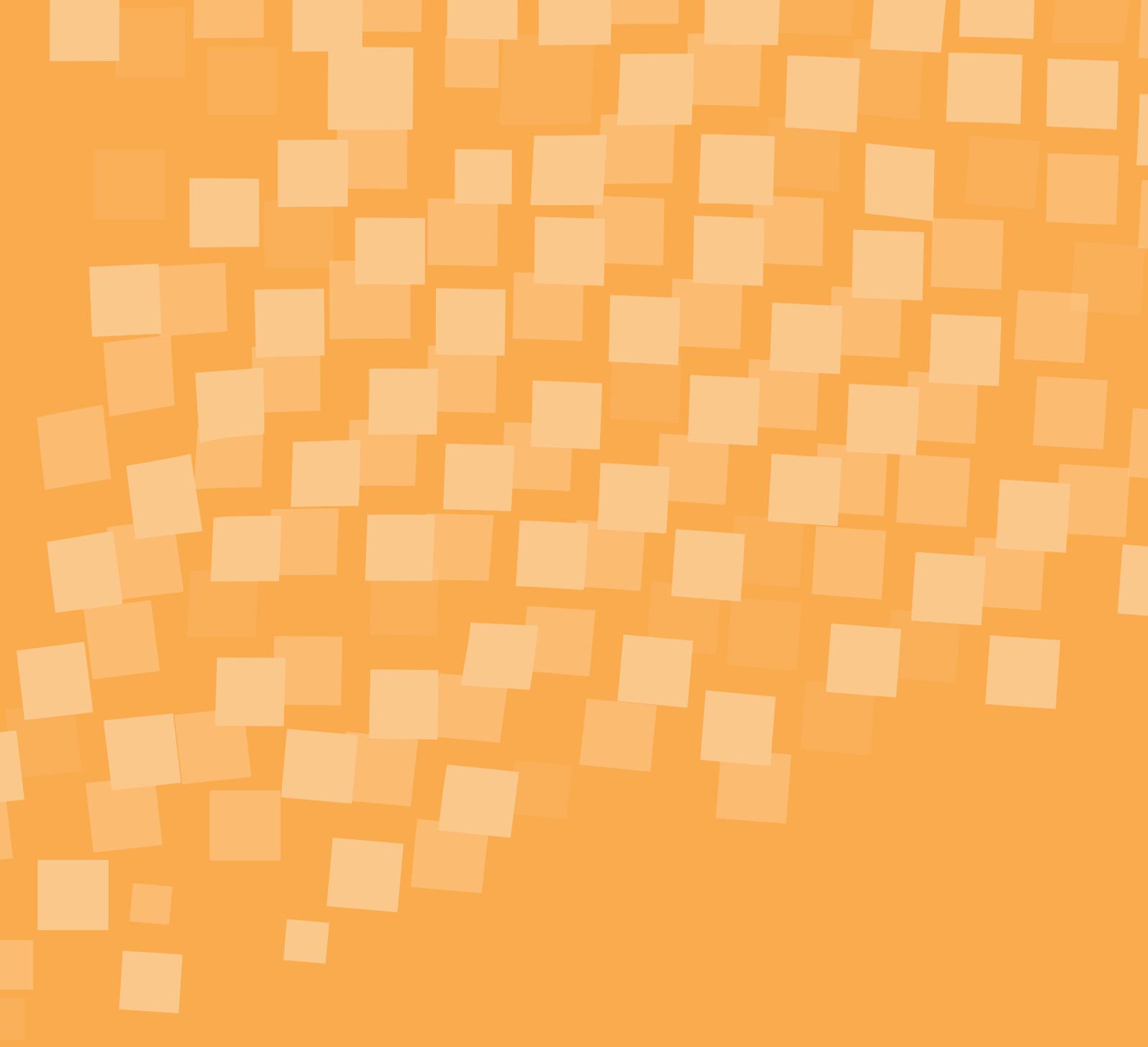
Fueron varias las disposiciones de este tipo que fueron cuestionadas por aquellos años. Actualmente, hemos experimentado una renovación normativa en la regulación de las ONG. En cierto modo, esto responde a procesos de mejora de la calidad regulatoria, orientados a aclarar procedimientos y a aplicar la simplificación administrativa cuando sea necesario. En esa renovación normativa se corrigieron prácticamente todos los dispositivos que previamente habían sido criticados. Sin embargo, en estas condiciones, existen algunos ámbitos de discrecionalidad en la supervisión y en los procedimientos sancionatorios que pueden resultar riesgosos en un contexto adverso para las OSC, como el actual. Por ejemplo, el criterio de supervisar a las ONG que intervienen en zonas de alta conflictividad social fue establecido por la propia APCI, pero no queda claro cuál es el sustento técnico. Más bien, da la impresión de que esta decisión se ha basado en un prejuicio que juzga que las ONG contribuyen a la conflictividad. Además, hay otros espacios discrecionales riesgosos: hay una nueva falta grave tipificada referente a la obstaculización de procesos de supervisión, pero el concepto de obstaculización es vago o ambiguo, y su interpretación finalmente puede depender de cada supervisor en cada caso concreto. La relación de desconfianza hacia la APCI se mantiene en las ONG actualmente. Sin embargo, la nueva PNCTI abre posibilidades para mejorar el relacionamiento entre las ONG y el Estado.

Ahora bien, es claro que todavía persiste la hostilización hacia las ONG por parte de ciertos sectores de la prensa y de algunos sectores políticos representados en el Congreso de la República, quienes las presentan como

instituciones poco honestas que se benefician de donaciones millonarias de las que nunca rinden cuentas. Estas campañas no solo son sesgadas, sino que también son abiertamente falsas y manipulan la información, pues, incluso, presentan casos de organizaciones que ni siquiera son ONG, sino IPREDA, las cuales tienen una dinámica completamente diferente. Así, hay varias razones para considerar que este tipo de campañas son injustificadas. Por ejemplo, la APCI realiza supervisiones, las cuales se enfocan principalmente en grupos de ONG que ejecutan montos bastante altos de recursos provenientes de la cooperación internacional. Sin embargo, en este tipo de campañas se afirma que no existe ningún tipo de supervisión. En este sentido, resulta llamativa la posición de la APCI, la cual parece ser permeable a influencias, pues no aclara los sesgos en la información que se difunde.

El Congreso también constituye una fuente de amenazas contra las ONG debido a los Proyectos de Ley que han sido planteados por parte de algunos congresistas. Desafortunadamente, varios de estos sostienen una visión criminalizadora de estas organizaciones, pues las consideran como organizaciones criminales que se dedican al lavado de activos, defraudación tributaria, entre otros. Por ello, los mismos congresistas proponen mecanismos adicionales de control, que podrían llegar a ser muy invasivos, o incluso restablecer la inscripción obligatoria que ya el TC declaró inconstitucional en 2007. Sin embargo, ante la actual composición del TC, no es seguro si este variaría su interpretación sobre este tema en caso de que el Congreso adopte leyes de este tipo.

Finalmente, otro potencial riesgo que podría afectar negativamente la economía de las ONG es el reciente informe de la Sunat, en el que se interpreta que varios tipos de asociaciones exoneradas del impuesto a la renta perderían esa exoneración si generaran renta de tercera categoría, incluso si reinvirtieran dichos ingresos en sus actividades principales exoneradas. Si ese criterio se aplicara a las ONG, podría implicar que parte de sus ingresos dejen de estar exonerados del impuesto a la renta.



REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2005). *Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2004*. Lima.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2006). *Situación y tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú 2005*. Lima.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2016). *Guía de orientación rápida para acceder al beneficio tributario de la devolución de los impuestos pagados con recursos provenientes de la cooperación externa*. Lima.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2017). *Situación y Tendencias de la Cooperación Internacional en el Perú: 2015*. Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2022a). *Plan Anual de Supervisión (PAS) 2022*. Lima.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2022b). *Guía de Supervisión de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI (Versión actualizada): Resolución Directoral Ejecutiva N.º 039-2022/APCI-DE*.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (septiembre de 2023). APCInforma: Servicios atendidos por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional. *Boletín Informativo Mensual*. 6(9).

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2023a). *Plan Anual de Supervisión y Fiscalización (PAS) - 2023*.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2023b). *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030. Resumen*. Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2023c). *Registro Único de Sanciones de la APCI (RUSAPCI): Listado de entidades sancionadas actualizado al 31/10/2023*. <<https://www.gob.pe/institucion/apci/informes-publicaciones/4798659-entidades-sancionadas-por-la-apci-al-31-10-2023>>.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2023d). *Situación y tendencias de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú: 2021*. Agencia Peruana de Cooperación Internacional.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2023e). *Memoria Anual 2022*. Lima.

Agencia Peruana de Cooperación Internacional. (2023f). *Directiva de la Declaración Anual (Directiva N.º 004-2023-APCI)*. Lima.

Amnistía Internacional. (2023). *Racismo letal: Ejecuciones extrajudiciales y uso ilegítimo de la fuerza por los cuerpos de seguridad de Perú*. Amnesty International Ltd.

Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo. (2016). *Situación de los procedimientos de la APCI y su impacto para un entorno propicio de la sociedad civil en el Perú*. Lima. <<https://www.anc.org.pe/informe-situacion-legal-ongd-2/>>.

Bazán Seminario, C. (2023). *La justicia moderna/colonial en el Sur Global: Derecho y sistema de justicia ante una minera china en los andes quechuas*. Bielefeld Universität Verlag.

Bobadilla, P. (2022). *Persistir en el intento: La identidad y los roles de las organizaciones no gubernamentales peruanas en el siglo XXI*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Castillo Paulino, L. (2016). *Entorno de los procedimientos de la APCI para el manejo de los proyectos de Cooperación Técnica Internacional*. Lima: Asociación Nacional de Centros de Investigación, Promoción Social y Desarrollo.

Centro de Noticias del Congreso (4 septiembre de 2023). Exigen a la APCI mayor precisión y transparencia sobre uso y destino de cooperación internacional. *Portal Institucional del Congreso de la República*. <<https://comunicaciones.congreso.gob.pe/noticias/exigen-a-apci-mayor-precision-y-transparencia-sobre-uso-y-destino-de-cooperacion-internacional/>>.

Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas. (15 de marzo de 2022). *Dictamen recaído en el Proyecto de Ley N.º 1076/201-CR*. Congreso de la República.

Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas (23 de marzo de 2023). *Dictamen recaído en los Proyectos de Ley N.º 44/2021-CR, [...] que propone un texto sustitutorio de la Ley que modifica el Decreto Legislativo N.º 1186, Decreto Legislativo que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú*, Congreso de la República.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023a). *Cierre del espacio cívico en Nicaragua*. CIDH-OEA.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2023b). *Situación de Derechos Humanos en Perú en el contexto de las protestas sociales*. CIDH-OEA.

Comité de Derechos Humanos. (2023). *Observaciones finales sobre el sexto informe periódico del Perú: CCPR/C/PER/CO/6* (CCPR/C/PER/CO/6). <https://tbinternet.ohchr.org/_layouts/15/treatybodyexternal/Download.aspx?symbolno=CCPR%2FC%2FPER%2FCO%2F6&Lang=es>.

Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional. (2010). *Informe: Análisis del Reglamento de Infracciones y Sanciones de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) y definición de lineamientos para su modificación.*

Corte Suprema de Justicia de la República. (2019). *Acuerdo Plenario 05-2019-CJ-116*. Lima.

Defensoría del Pueblo. (2005). *Políticas públicas para la vigencia de derechos: Octavo informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República 2004-2005.*

Defensoría del Pueblo. (2008). *Undécimo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo: Enero-Diciembre 2007.*

Defensoría del Pueblo. (2009). *Decimosegundo Informe Anual de la Defensoría del Pueblo: Enero- Diciembre 2008.*

Defensoría del Pueblo. (2020). *Vigésimo Tercer Informe Anual 2019.*

Defensoría del Pueblo. (2023). *Vigésimo Sexto Informe Anual 2022.*

El Peruano (04 de septiembre de 2023). APCI: Perú recibe US\$400 millones anuales de cooperación técnica internacional para ONG. *El Peruano*. <<https://elperuano.pe/noticia/222181-apci-peru-recibe-us-400-millones-anuales-de-cooperacion-tecnica-internacional-para-ong>>.

Ledesma Narváez, M. (2020). *Ponencia de Sentencia: Exp. 00009-2018/PI-TC - Tribunal Constitucional.*

Meyer, M. y Stacey, S. (2010). Civil Society, Violence and War. En H. K. Anheier, S. Toepler y R. List (Eds.). *International Encyclopedia of Civil Society* (pp. 464–469). Springer.

Ministerio de Relaciones Exteriores. (2023). *Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030*. Lima.

Montoya, Y. (2023). *Grave retroceso judicial en torno al derecho a la protesta social en el Perú*. Due Process of Law Foundation.

Muñante Barrios, A. (20 de febrero de 2023). Proyecto de Ley que modifica el Artículo 348 del Código Penal que regula el delito de motín, Congreso de la República, Proyecto de Ley N.º 4293/2022-CR.

Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2023). *Observaciones sobre la situación de los derechos humanos en el contexto de las protestas en Perú*. OACNUDH.

Redacción Latina. (12 de octubre de 2023). Supervisión a donaciones de ONG en el Perú cayeron 83 % entre 2015 y 2023. *Latina Noticias*. <<https://latinanoticias.pe/politica/ong-supervision-de-apci-a-donaciones-cayeron-83-entre-2015-y-2023-latina-chequea>>.

Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la OEA y Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2019). *Protesta y derechos humanos*. OEA.

Saldaña Cuba, J. y Portocarrero Salcedo, J. (2017). La violencia de las leyes. El uso de la fuerza y la criminalización de protestas socioambientales en el Perú. *Derecho PUCP*. 79, 311– 352. <<https://doi.org/10.18800/derechopucp.201702.013>>.

Sánchez Povich, L.A. (2020). La fiscalización administrativa en el ordenamiento peruano: de la heterogeneidad a la regulación común. *Ius et Veritas*. (60), 38–64. <<https://doi.org/10.18800/iusetveritas.202001.002>>.

Stroup, S. (2019). NGO's interactions with states. En T. Davies (Ed.). *Routledge Handbook of NGOs and International Relations* (pp. 32–45). Routledge.

Superintendencia Nacional de Administración Tributaria. (2021). *Informe N.º 091-2021- SUNAT/7T0000*. Lima.

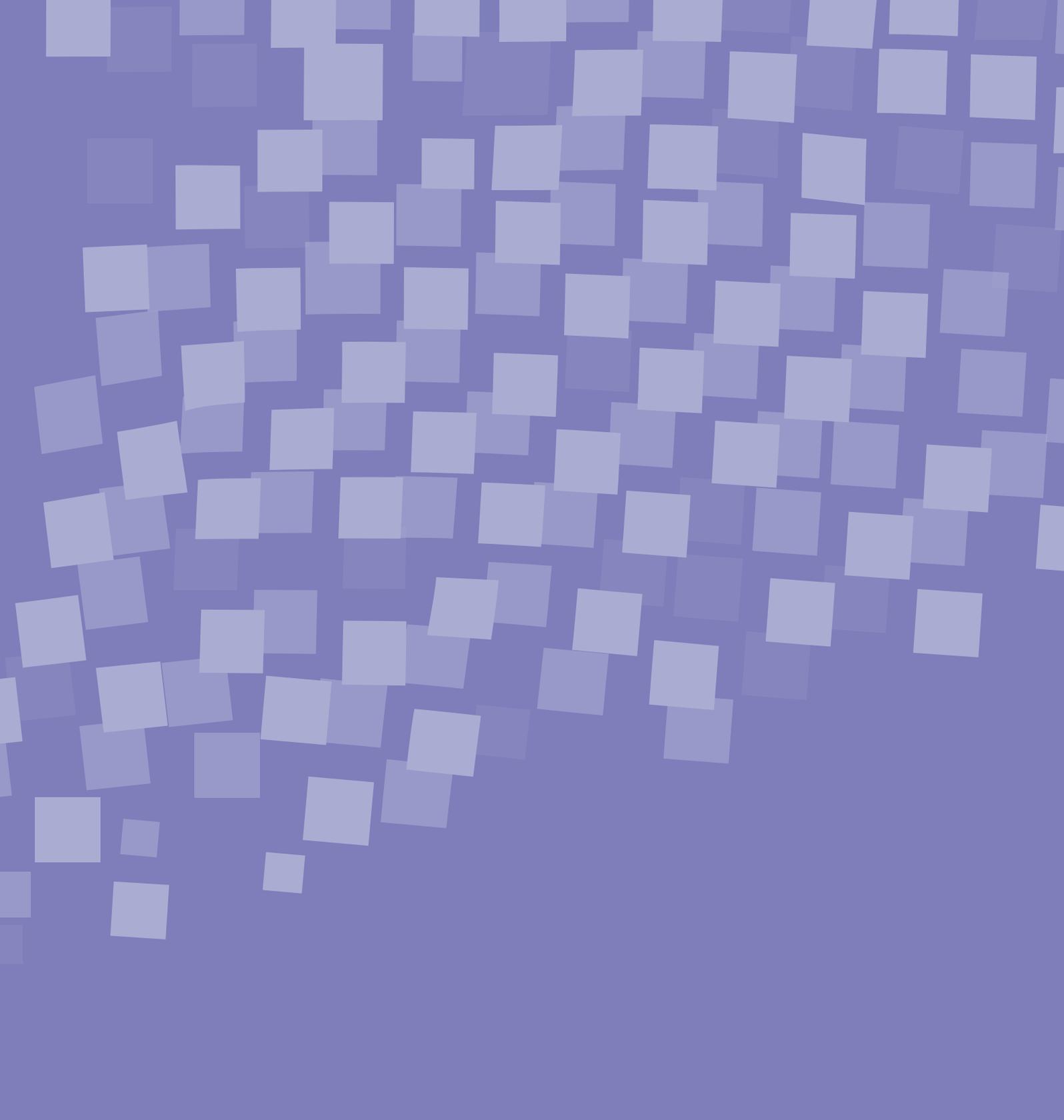
Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional, Expedientes N.º 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC (acumulados) (Tribunal Constitucional, 29 de agosto de 2007).

Sentencia recaída en el Expediente N.º 00022-2011-PI-TC (Tribunal Constitucional 08 de julio 8 de 2015).

Unión Europea. (2022). *Hoja de ruta del compromiso de la UE con la sociedad civil en Perú: 2022- 2024*.

Vildoso Chirinos, C. (2011). Texto-país sobre normativa para la rendición de cuentas de las OSC. El caso peruano. En *Marcos normativos de la rendición de cuentas de las organizaciones de la sociedad civil en América Latina*. ANC, Proética, Grupo Propuesta Ciudadana





ANEXOS

Anexo 1. Proyectos de ley sobre represión descontrolada de la protesta

N.º PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	SUMILLA	PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS	ESTADO
4132/2022-CR	31/01/2023	Ley que modifica el Decreto Legislativo N.º 635, Código Penal, que incorpora los delitos de vandalismo, vandalismo agravado y violencia urbana	Propone incorporar los Artículos 315-B, 315-C y 318-A al Código Penal, con los nuevos delitos de vandalismo, vandalismo agravado y violencia urbana.	En Comisión de Justicia y Derechos Humanos
4175/2022-CR	6/02/2023	Ley que declara "Héroes de la Democracia y Defensores de los derechos ciudadanos en el Perú" a los caídos a causa de las justas protestas ocurridas desde el 07 de diciembre de 2022.	Declara a 41 personas fallecidas por el uso excesivo de la fuerza como personas heroínas de la democracia, que defendieron los derechos ciudadanos en el Perú.	En dos comisiones: a) Comisión de Constitución y Reglamento, y b) Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas
4271/2022-PE	17/02/2023	Ley que modifica el Código Penal y el Nuevo Código Procesal Penal a fin de reforzar la respuesta del Estado frente a los delitos que afectan la vida, el cuerpo y la salud, así como los bienes públicos y privados cometidos durante la vigencia de un estado de emergencia	El Artículo 2 de la fórmula legal propone cambios a los siguientes Artículos del Código Penal: 121, 122, 159, 186, 189, 200, 204, 206, 273, 279, 279-A, 279-B, 279-C, 280, 283, 315, 365, 366 y 367. Los delitos afectados son los siguientes: lesiones leves; lesiones graves; violación de domicilio; hurto agravado; robo agravado; extorsión; formas agravadas de usurpación; formas agravadas de daño; peligro mediante incendio o explosión; fabricación, suministro o tenencia de materiales peligrosos; producción, desarrollo y comercialización ilegal de armas químicas; sustracción o arrebatado de armas de fuego; fabricación, comercialización, uso o porte de armas; atentado contra los medios de transporte colectivo o de comunicación; entorpecimiento del funcionamiento de servicios públicos; disturbios o violencia contra la autoridad para obligarla a realizar alguna acción; y violencia contra la autoridad para impedir el ejercicio de sus funciones.	En Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Anexo 1. Proyectos de ley sobre represión descontrolada de la protesta

N.º PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	SUMILLA	PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS	ESTADO
4271/2022- PE	17/02/2023	Ley que modifica el Código Penal y el Nuevo Código Procesal Penal a fin de reforzar la respuesta del Estado frente a los delitos que afectan la vida, el cuerpo y la salud, así como los bienes públicos y privados cometidos durante la vigencia de un estado de emergencia	El Artículo 3 de la fórmula legal también afecta los delitos anteriormente mencionados para que reciban un tratamiento procesal más duro. Se proponen cambios en los Artículos 2, 264, 446, 447 y 448 del Nuevo Código Procesal Penal. De este modo, se busca que el principio de oportunidad no sea aplicado a estos delitos. Asimismo, también se busca que el plazo máximo de detención policial en estos casos no sea solo de 24 horas, sino que suba a 48 horas. Igualmente, la detención preliminar en caso de flagrancia ya no sería de 72 horas, como en los demás delitos, sino hasta 10 días, al igual que en los casos de delitos cometidos por organizaciones criminales. Además, con los cambios propuestos en los Artículos 446 a 448, el fiscal podrá solicitar la incoación del proceso inmediato bajo responsabilidad. Una vez terminado el plazo de detención policial por flagrancia, el juez ya no dispondría de 48 horas para realizar la audiencia única de incoación y determinar la procedencia del proceso inmediato, sino que el plazo se reduciría a la mitad. También se reduce el plazo para la realización de la audiencia única de juicio inmediato.	En Comisión de Justicia y Derechos Humanos
4293/2022- CR	20/02/2023	Proyecto de Ley que modifica el Artículo 348 del Código Penal que regula el delito de motín	<p>El tipo penal de motín se refiere a quienes, en forma tumultuaria, emplean violencia contra las personas o cosas, atribuyéndose los derechos del pueblo y pidiendo en nombre de este que una autoridad ejecute u omita un acto propio de sus funciones.</p> <p>El Proyecto plantea añadir el empleo de amenazas, y que se aplique a actos que no estén contemplados en las funciones de la autoridad en cuestión.</p>	En Comisión de Justicia y Derechos Humanos

Anexo 1. Proyectos de ley sobre represión descontrolada de la protesta

N.º PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	SUMILLA	PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS	ESTADO
4485/2022-CR	14/03/2023	Ley que modifica el Artículo 132 del Decreto Legislativo N.º 635, que aprueba el Código penal	<p>Se propone modificar el Artículo 132 del Código Penal que regula el delito de difamación. Se plantea que las penas suban hasta 3 años y, además, que incluyan delitos cometidos por internet y redes sociales.</p> <p>En la exposición de motivos, se observa la preocupación por la protección del honor y la reputación frente al <i>terruqueo</i> en redes sociales.</p>	Archivado
00044/2021-CR	23/03/2023	<p>Dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas, que acumula los Proyectos de Ley mencionados a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 00044/2021-CR "Ley que deroga la Ley N.º 31012, y restituye el principio de proporcionalidad en el uso de la fuerza policial" - 01022/2021-CR - 01373/2021-CR - 02126/2021-CR - 03973/2022-CR - 04187/2022-CR 	<p>Se plantea la modificación de los Artículos 3 y 8 del Decreto Legislativo N.º 1186, que regula el uso de fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú. Respecto del uso de fuerza, se añade la acotación "con un criterio de razonabilidad subjetiva" y se incorpora al orden público lo siguiente: "orden interno" y "salud" de las personas.</p> <p>En el Artículo 8, respecto a las circunstancias y reglas de conducta en el uso de la fuerza, se señala que el personal de la Policía Nacional del Perú, excepcionalmente y con un criterio de razonabilidad subjetiva, podrá usar el arma de fuego b) cuando se produzca una situación que implique una seria amenaza para la vida o la salud durante la comisión de un delito particularmente grave. Además, se añade un párrafo que señala que las o los operadores de justicia deben valorar el contexto de la situación analizando integralmente las causas de justificación previstas en el Artículo 20 del Código Penal sobre exención de responsabilidad penal.</p> <p>Se incorporan 2 principios en el Artículo 4: en primer lugar, el principio de proporcionalidad; en segundo lugar, se añade un "Principio de la Defensa de la Vida. El uso de la fuerza tiene como prioridad y finalidad la defensa de la vida y la salud de las personas, incluyendo la propia del personal policial que interviene".</p>	<p>Se agenda en el pleno el 21 de junio del 2023. Se debatió en el pleno el 02 de noviembre del 2023, y regresó a Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas</p>

Anexo 1. Proyectos de ley sobre represión descontrolada de la protesta

N.º PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	SUMILLA	PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS	ESTADO
1514/2021- CR	23/03/2022	Proyecto de Ley que modifica el Código Penal y el Decreto Legislativo N.º 1267 para prevenir la criminalización de la protesta social y el abuso de la fuerza policial	<p>El Artículo 2 propone derogar el numeral 11 del Artículo 20 del Código Penal, que establece la exención de responsabilidad penal para policías y militares que causen la muerte con el uso de sus armas de manera reglamentaria.</p> <p>El Artículo 3 plantea la modificación de los Artículos 83 y 315 del Código Penal, referentes a los delitos de entorpecimiento al funcionamiento de servicios públicos y disturbios, respectivamente. En ambos casos se propone reducir la pena y, además, se agregan párrafos que señalan expresamente que el ejercicio de los derechos de reunión, o manifestación y la libertad de expresión no constituyen estos delitos.</p> <p>El Artículo 4 plantea modificar la Sexta Disposición Complementaria Final del Decreto Legislativo N.º 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, a fin de que las empresas involucradas en conflictos sociales activos no puedan acceder a los servicios policiales extraordinarios que presta la PNP.</p>	En dos comisiones: a) Comisión de Justicia y Derechos Humanos, y b) Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas
05632/2023-CR	28/07/2023	Propone delegar al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en las siguientes materias: seguridad ciudadana, gestión del riesgo de desastres (p.e. Niño global), meritocracia, e infraestructura social y calidad de proyectos, por el plazo de 120 días calendario; contados a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, en los términos a que hace referencia el Artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el Artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.	Ley N.º 31880, mediante la que el Congreso de la República delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materia de seguridad ciudadana, gestión de riesgos de desastres como el Niño global, infraestructura social, calidad de proyectos y meritocracia.	Ley N.º 31880, publicada el 23 de setiembre de 2023

Anexo 1. Proyectos de ley sobre represión descontrolada de la protesta

N.º PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	SUMILLA	PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS	ESTADO
6206/2023- CR	20/10/2023	Proyecto de Ley que incorpora los Artículos 315- B y 315-C al Código Penal aprobado mediante Decreto Legislativo N.º 635, a fin de luchar contra la inseguridad ciudadana	<p>El Artículo 315-A propuesto es un tipo genérico denominado "Terrorismo urbano". Este delito sería sancionado con un mínimo de 25 años, y se referiría a una gama amplia de conductas típicas. Se refiere a quien, al perseguir una finalidad ilícita, realice alguna de las siguientes conductas: a) provoca, crea o mantiene un estado de zozobra, alarma o temor en la población o en un sector de ella; b) realiza actos contra la vida, el cuerpo, la salud, la libertad o seguridad personales; c) actos contra el patrimonio, contra la seguridad de los edificios públicos, vías o medios de comunicación o de transporte de cualquier índole, sean torres de energía o transmisión, o instalaciones motrices o cualquier otro bien o servicio.</p> <p>Estos actos deben realizarse utilizando explosivos o cualquier otro medio capaz de causar estragos o grave perturbación de la tranquilidad pública o afectar las relaciones internacionales o la seguridad de la sociedad o de cualquier Estado.</p>	En Comisión de Justicia y Derechos Humanos
6438/2023- CR	15/11/2023	Ley que declara el día 7 de diciembre como Día de la Defensa de la Institucionalidad Democrática y de la Misión Constitucional de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú	Propone declarar el día 7 de diciembre como Día de la Defensa de la Institucionalidad Democrática y de la Misión Constitucional de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú.	En Comisión de Constitución y Reglamento

Anexo 1. Proyectos de ley sobre represión descontrolada de la protesta

N.º PROYECTO	FECHA DE PRESENTACIÓN	SUMILLA	PRINCIPALES CAMBIOS PROPUESTOS	ESTADO
6537/2023- CR	27/11/2023	Ley sobre la tutela permanente de los derechos del personal policial a favor de la seguridad ciudadana	Propone incorporar al artículo 4. de la Ley que regula el uso de la fuerza por parte de la Policía Nacional del Perú, Decreto Legislativo N.º 1186, el numeral 4.3, a fin de reconocer que la condición en la que se encuentra el personal de la Policía Nacional del Perú en situación policial, dentro o fuera de servicio, están comprometidos con la realización de sus funciones de manera exclusiva y obligatoria en cualquier momento, lugar y circunstancia garantizando la presencia continua en favor a la protección de la seguridad y el mantenimiento del orden público, en beneficio de la comunidad y de la PNP.	En Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha Contra las Drogas
6579/2023- CR	5/12/2023	Ley que propone derogar el Decreto Legislativo N.º 1589, Decreto Legislativo que modifica el Código Penal, aprobado por Decreto Legislativo N.º 635, para garantizar la seguridad y tranquilidad pública	Ley que deroga el Decreto Legislativo N.º 1589.	Presentado

