

**Consultoría**  
**Desarrollo de capacidades programáticas y de posicionamiento de las ONGD peruanas en su relación con la APCI y en la agenda de desarrollo**

**INFORME LEGAL**

**Situación de los procedimientos de la APCI y su impacto para un entorno propicio de la sociedad civil en el Perú**

**ANC, 2016**

## 1. Antecedentes

La Consultoría “*Desarrollo de capacidades programáticas y de posicionamiento de las ONGD peruanas en su relación con la APCI y en la agenda de desarrollo*”, ejecutado por la ANC con el apoyo de la Unión Europea, tiene como objetivo central contribuir al fortalecimiento de las capacidades de las Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo (ONGD) peruanas a través del desarrollo de sus capacidades programáticas y de posicionamiento, sobre todo en su relación con la APCI y con la agenda de desarrollo y de cooperación internacional, a la vez de fortalecer las capacidades de las ONGD peruanas para el cumplimiento de los diferentes procedimientos ante la APCI.

En ese marco, la ANC y los diferentes actores de la cooperación han coincidido en señalar que es necesario promover un entorno propicio para el actuar de las ONGD y en especial, fomentar un mayor conocimiento de la opinión pública sobre el rol de las ONGD en los procesos de desarrollo y en el desarrollo de un marco jurídico apropiado, en armonía con la Hoja de Ruta (“Roadmap”)<sup>1</sup> formulado durante el primer semestre del 2014, que refleja el compromiso actual de la Unión Europea con la sociedad civil en el Perú.

Para contribuir con dicho objetivo, la ANC ha venido contribuyendo a la reflexión sobre los diferentes procedimientos que conduce la APCI para el manejo de los proyectos de cooperación internacional, especialmente en materia de inscripción en los registros de APCI, la declaración anual de proyectos, la devolución de impuestos y en relación a los procedimientos de supervisión y fiscalización de proyectos ejecutados por la APCI, teniendo en consideración los contextos de cambio y el propio proceso electoral que atraviesa el país.

Ese es el propósito de este informe, contribuir a precisar la situación y los resultados alcanzados en el 2015 por los registros de la APCI, la declaración anual de proyectos, la devolución de impuestos y de los procedimientos de supervisión y fiscalización de proyectos ejecutados por la APCI, a fin de facilitar la toma de decisiones de los actores de la cooperación en relación al manejo de los proyectos de cooperación.

Esperamos de esta forma fortalecer las capacidades de las ONGD peruanas frente a la nueva normativa y los procedimientos de la APCI, y potenciar su incidencia en el debate nacional sobre la cooperación internacional y los procesos de desarrollo.

## 2. Los Registros de la APCI

En la actualidad pueden acceder al *Registro de Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo, receptoras de Cooperación Técnica Internacional (Registro de ONGD)* de la APCI, las personas jurídicas que carecen de fines de lucro, que tienen como finalidad la realización de acciones de desarrollo que involucran cooperación técnica internacional en una o más de las modalidades señaladas de cooperación técnica internacional, conforme al artículo 73° del Decreto Supremo N° 015-92-PCM.

El procedimiento de inscripción ante dicho registro y la renovación de la inscripción cada dos (2) años se encuentra regulado en la Resolución Directoral Ejecutiva N° 067-2011/APCI-DE, que aprueba los procedimientos de los Registros de ONGD y ENIEX que conduce la APCI, modificado por la Resolución Directoral Ejecutiva N° 085-2015/APCI-DE.

---

<sup>1</sup> <http://capacity4dev.ec.europa.eu/public-governance-civilsociety/document/peru-hoja-de-ruta-para-el-compromiso-con-la-sociedad-civil>

Según fuentes de la APCI, al 11 de mayo del 2016 **existen en el Peru 1297 ONGD inscritas en el Registro de ONGD de la APCI, de los cuales 577 tienen registro vigente y 720 no tienen registro vigente. De las ONGD con registro vigente, 30 se encuentran afiliadas a la ANC. Asimismo existen 180 entidades extranjeras inscritas en el Registro de ENIEX, de los cuales 138 tienen registro vigente y 42 no están vigentes. A la vez existen 626 entidades inscritas en el Registro de IPREDA (Instituciones Privadas sin fines de lucro Receptoras de Donaciones de Carácter Asistencial o Educativo Provenientes del Exterior), de los cuales 378 tienen registro vigente y 248 no están vigentes.**

De acuerdo a nuestra normativa interna, en la actualidad no es obligatorio para las instituciones privadas sin fines de lucro, inscribirse en los Registros de ONGD de la APCI para ejecutar proyectos y/o programas de cooperación técnica internacional. De acuerdo al criterio interpretativo de la **Sentencia del Tribunal Constitucional del 29 de agosto del 2007** (Casos 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC), publicado el 13 de setiembre del 2007 y recaído en relación al artículo 2° de la Ley N° 28925, que modifica el inciso m) del artículo 4° de la Ley 26792, la inscripción en los Registros de la APCI no es una condición obligatoria, ni es requisito para ejecutar proyectos y/o programas con recursos de la cooperación internacional, conforme se desprende de sus numerales 29 y 95 de la Sentencia, que señala:

*“ ... 29. Si embargo, este modelo [del registro obligatorio o compulsivo] estricto y gravoso no es la opción del sistema nacional de CTI. Pues la naturaleza del registro a cargo de la APCI, tal como ha sido interpretado por este Colegiado, **no deviene en “obligatoria” para todas las ONGD**, sino que en virtud de su autonomía de la voluntad se inscribirán aquellas que así lo consideren, en los términos y condiciones de lo señalado en el siguiente punto.”*

*“... 95. Primero porque la inscripción en los registros de la APCI **no constituye una condición obligatoria para ejecutar CTI**. Pues como se desprende de la interpretación realizada por este Colegiado, dicha obligación solo corresponderá a aquellas que gozan del beneficio patrimonial, a partir del ámbito *ratione personae* de la norma impugnada.”*

No obstante, la inscripción por parte de las instituciones privadas sin fines de lucro en el Registro de ONGD si 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° 783 y su Reglamento el Decreto Supremo N° 36-94-EF, modificado por el Decreto Supremo N° 058-2006-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 2° inciso k) de la Ley del IGV e ISC, y el artículo 15° inciso e) del Decreto Supremo N° 129-2004-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° 096-2007-EF.

Pese a la complejidad del procedimiento establecido, la APCI mediante la Resolución Directoral Ejecutiva N° 085-2015/APCI-DE del 19 de mayo del 2015, modifico la Resolución Directoral Ejecutiva N° 067-2011/APCI-DE, que aprueba los procedimientos de los Registros de ONGD y ENIEX que conduce la APCI, **a fin de introducir como condición previa para la inscripción y la renovación de la inscripción, que de la ONGD haya sido supervisada previamente por**

la APCI, generando una controversia jurídica entre las ONGD y la APCI que actualmente viene siendo abordado por las autoridades peruanas a través de un mecanismo de dialogo.

Precisamente según la la Ley N° 27692 y sus modificatorias, la APCI solo tiene competencias para supervisar los proyectos de cooperación no reembolsable gestionados a través de las instancias del Estado o que hayan sido objeto de beneficios y facilidades tributarias o que de alguna forma utilicen recursos estatales o de entidad u organismo bilateral o multilateral del que el Estado sea parte, de conformidad con el artículo 3° numerales 3.1 y 3.3 de la Ley N° 26792, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), modificado por el artículo 2° de la Ley N° 28386 y por el artículo 1° de la Ley N° 28925.

Según la misma normativa, la APCI no puede irrogarse o conferirse a sí misma una ampliación de las competencias de supervisión establecidas en la ley, pues la ley no le autoriza para ello. Más precisamente, la APCI no puede facultarse a sí misma la atribución de supervisar a las personas jurídicas o ONGD en su integralidad, que comprenda a “todos” los proyectos de cooperación no reembolsables que ejecuten, a cambio de concederles la renovación de la inscripción en los registros de la APCI, menos aún para condicionarles el cumplimiento de las recomendaciones que se deriven de esta forma de supervisión.

.../  
Aunque la APCI ha señalado “... que el termino **supervisión** es una función asumida por la APCI desde el momento de su creación” y “... es el más apropiado para definir la labor de vigilancia y control que efectúa la APCI en relación a las ONGD y ENIEX inscritas en los registros” y que “... en muchas ocasiones requiere de instrumentos jurídicos que permitan su aplicación eficaz y eficiente”, lo señalado por sí misma no explicita ni justifica la razón por la cual a través de la Resolución Directoral Ejecutiva N° 085-2015/APCI-DE se han irrogado competencias de supervisión **no** establecidas en la ley, más aun para supervisar a la integralidad de las personas jurídicas de las ONGD a propósito de la renovación de la inscripción en los registros que conduce la APCI.

Por otro lado, el acceso a los Registros de la APCI no le obliga a las ONGD por si sola a someterse a la supervisión de todos sus proyectos de cooperación, pues esta obligación no emana de la ley, más aun cuando la misma no se desprende del Decreto Legislativo N° 719 y de su Reglamento, el Decreto Supremo N° 015-92-PCM, que regulan las condiciones del registro de las ONGD.

Pese a que la APCI ha señalado que la sola inscripción en los registros conducidos por la APCI les hace “*merecedores de privilegios, beneficios y exoneraciones que no se limitan a los beneficios tributarios*” y que por ello, en contrapartida “... se sujetan a las labores de supervisión que la APCI ejerce sobre la materia”, de la misma no se desprende una mayor objetividad, pues la Ley N° 27692 y su modificatoria la Ley N° 28925, que también invoca, no le autoriza a ejercer la supervisión fuera de las competencias señaladas en la misma ley.

Más aun, no siendo obligatoria la inscripción de las ONGD en los registros de la APCI en virtud de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 29 de agosto del 2007 (Casos 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC) y encontrándose delimitadas las competencias de supervisión de la APCI en la ley para determinados proyectos, no resulta jurídico que pretenda convertir a la supervisión y a las recomendaciones de la misma, en una condición muy por encima de todos los procedimientos administrativos existentes en APCI, bajo el pretexto de conceder la renovación de la inscripción.

Debido a ello, a petición de los gremios de la ANC y COEECI y en el marco de las conversaciones sostenidas en el Grupo de Trabajo encargado de evaluar la normativa y procedimientos en torno a los registros, infracciones y sanciones que involucran a las ONGD y ENIEX, creado mediante Resolución Directoral Ejecutiva N° 154-2015/ACI-DE del

23/11/2015, la APCI ha anunciado en abril del 2016 su decisión de eliminar el procedimiento de renovación de la inscripción en los Registros de la APCI.

Para ello, la APCI ha cumplido con elevar en el mes de abril del 2016 al Ministerio de Relaciones Exteriores el Proyecto de Ley de modificación de los artículos 21°, numerales 1 y 2 de la Ley N° 27692, Ley de Creación de la APCI, así como los proyectos de Decreto Supremo, que modifica el artículo 75° del Decreto Supremo N° 015-92-PCM, Reglamento de la Ley de Cooperación Técnica Internacional y que deroga el artículo 6°, inciso b y modifica el artículo 8°, inciso c) del Decreto Supremo N° 027-2007-RE, Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI.

La APCI ha precisado que de este modo espera simplificar los procedimientos de registro que se efectúa en ocasión de la renovación cada dos años, mediante la eliminación del procedimiento de renovación, el cual no supone que el Registro, en adelante permanente, no debiera actualizarse por tales entidades, a requerimiento de la APCI y conforme a sus procedimientos internos. Asimismo ha señalado que espera expeditar el procedimiento sancionador a cargo de la APCI, aclarando que la no actualización en los registros de la APCI subsiste como acto infractor, en lo que corresponde a la no presentación de la declaración anual y el plan anual de actividades, así como la infracción por la presentación de información falsa o adulterada por tal actualización.

En esa misma línea, la APCI considera que a través de esta medida se espera suprimir procedimientos no operativos, pues señala que corresponde que el registro de proyectos sea actualizado y no renovado. Aclara que en la legislación no se ha reconocido infracciones por la no renovación en los denominados “registros regionales”

### **3. La Declaración Anual de Proyectos**

Según nuestra actual normativa, las instituciones privadas sin fines de lucro y entidades extranjeras de cooperación internacional inscritas en los **Registros de ONGD y ENIEX**, a través de sus representantes legales, están obligados a presentar anualmente a la APCI, en durante primer trimestre de cada año, la **Declaración Anual en forma virtual**, con la información pertinente sobre la ejecución y/o finalización de los proyectos y/o programas con los que cooperó el año anterior, el Plan Anual de Actividades para el año iniciado, así como cualquier modificación del consejo directivo, del representante y/o domicilio legal, de acuerdo al artículo 79° inciso b) y 80° inciso d) del Decreto Supremo N° 015-92-PCM y la Resolución Directoral Ejecutiva N° 011-2009/APCI-DE, que aprueba las Directivas N° 001, 002 y 003-2009/APCI-DOC.

Por otro lado, las instituciones privadas sin fines de lucro y entidades extranjeras de cooperación internacional inscritas en los **Registros de IPREDA**, a través de sus representantes legales, están obligados a presentar anualmente a la APCI, hasta el 31 de marzo de cada año, la **Declaración Anual en forma virtual**, con la información pertinente sobre el Informe Anual de las Actividades Asistenciales y Educativas, con la indicación expresa de la población final beneficiaria, así como cualquier modificación del Consejo Directivo y/o domicilio legal.

Para ingresar la Declaración Anual, es necesario que las instituciones privadas sin fines de lucro y entidades extranjeras de cooperación internacional inscritas en los Registros de ONGD, ENIEX e IPREDA, obtengan un **código de usuario** y una **contraseña (password)**. Para estos efectos, a solicitud de la institución, la Dirección de Operaciones y Capacitación de la APCI viene facilitado por correo a las instituciones su código de usuario y contraseña correspondiente, si se trata de nuevos inscritos. En los demás casos, tratándose de registrados en años anteriores, sólo se les revalidará su código de usuario.

Según fuentes de la misma APCI, al 11 de mayo del 2016, un total de **655 ONGD (51% del total inscritas) presentaron su declaración anual a la APCI 2015, de los cuales 369 lo**

**presentaron declarando intervenciones y 286 lo hicieron sin declarar intervención. Asimismo 135 entidades extranjeras (75% del total inscritas) presentaron su declaración anual a la APCI, de los cuales 90 lo presentaron declarando intervenciones y 45 lo hicieron sin declarar intervención.**

Las ONGD inscritas en el Registro de ONGD declararon un total de 1408 intervenciones, de los cuales 17 fueron programas, 1328 fueron proyectos y 63 fueron actividades. Asimismo las entidades extranjeras inscritas en el Registro de ENIEX declararon un total de 297 intervenciones, de los cuales 17 fueron programas, 264 fueron proyectos y 16 fueron actividades.

A la vez las entidades inscritas en el Registro de IPREDA declararon un total de 362 intervenciones (58% del total inscritas), de los cuales 41 fueron con donaciones y 321 sin donaciones.

La no presentación de la Declaración Anual a la APCI a la que se encuentran obligadas las instituciones inscritas en los Registros de ONGD, ENIEX e IPREDA, se encuentra tipificada como **infracción leve**, de acuerdo al artículo 21° inciso 3) de la Ley N° 26792, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, modificado por la Ley N° 28925, y por el artículo 6° incisos c) y d) del Decreto Supremo N° 027-2007-RE, Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI, encontrándose sancionado con una **amonestación**, para que en un plazo de treinta (30) días calendario las instituciones privadas sin fines de lucro y entidades extranjeras de cooperación internacional cumplan con subsanar la conducta que ha dado lugar a la sanción.

Transcurrido dicho plazo, sin que haya subsanado la presentación de la declaración, corresponderá la aplicación de una multa equivalente a 10% de la UIT por cada día que pase sin que haya subsanado la infracción, hasta un máximo de 10 UIT.

Por otro lado la presentación de información inexacta o errada o la omisión de información en la Declaración Anual a la APCI a la que se encuentran obligadas las instituciones inscritas en los Registros de ONGD, ENIEX e IPREDA, se encuentra tipificada como infracción **muy grave**, de acuerdo al artículo 21° inciso 2) de la Ley N° 26792, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, modificado por la Ley N° 28925, y por el artículo 8° incisos c) del Decreto Supremo N° 027-2007-RE, Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI, que señala que se considera infracción muy grave *“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.”*.

Esta infracción se encuentra sancionada con la **suspensión** de los beneficios obtenidos por la inscripción en los registros de cooperación internacional, hasta que se repare la omisión o se cumpla debidamente con la norma infraccionada, de conformidad con el artículo 12° inciso c) del Decreto Supremo N° 027-2007-RE.

No obstante, vale enfatizar que esta tipicidad resulta excesiva a la luz del proceso administrativo sancionador, por cuanto la **omisión involuntaria o no intencionada de información** (como el desagregado de los recursos de contrapartida o del aporte local) o la consignación de información errada o inexacta (como del número de beneficiarios o de determinadas actividades), no significa que se haya pretendido actualizar los registros con información “falsa” o “adulterada”, a efecto de que se considere una infracción muy grave, tipicidad que merecería sea modificada.

#### 4. La Devolución de Impuestos

Las ONGD y entidades de cooperación pueden actualmente obtener la devolución del Impuesto General a las Ventas (IGV) y el Impuesto de Promoción Municipal (IPM) que se pague en las compras de bienes y servicios, efectuadas con donaciones del exterior y de la cooperación técnica internacional no reembolsable otorgadas por Gobiernos e Instituciones Extranjeras u Organismos de Cooperación Técnica Internacional en favor de instituciones sin fines de lucro, previamente autorizadas y acordadas con el Gobierno Peruano, de acuerdo al artículo 1° del Decreto Legislativo No 783.

Este beneficio de devolución se encuentra vigente hasta el 31 de diciembre de 2018 por la Ley N° 30404 y solo puede ser prorrogado por otra Ley.

Según fuentes de la APCI (*Base de datos del registro de planes de operaciones, emisión de constancias e informes, años 2006 al 2015/APCI/DOC-SB*), **durante el ejercicio 2015 se registraron 463 planes de operaciones y se emitieron 2,489 constancias de devolución del IGV/IPM, habiéndose autorizado a las ONGD y entidades extranjeras la devolución de S/ 38.1 millones de soles. Este monto fue mayor al autorizado el año anterior, que fue de 35.6 millones de soles. Asimismo se emitieron 1942 informes dentro de los procedimientos de autorización.**

Cabe indicar a manera de información, que según el medio informativo Peru21, durante el ejercicio 2015, la SUNAT devolvió 11,676 millones de soles en impuestos a los contribuyentes, cuyo monto se incrementó respecto del ejercicio anterior.

Las solicitudes de devolución a la APCI pueden ser presentadas dentro del plazo de prescripción para solicitar devoluciones de impuestos previsto en el artículo 43° del Código Tributario, **es decir a los 4 años de efectuada la adquisición de bienes y servicios**, conforme a la Resolución del Tribunal Fiscal N° 11714-3-2013 del 16 de julio del 2013, emitido en el Expediente N° 12732-2012 seguido por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/PERU).

Para solicitar la devolución del IGV e IPM, es requisito que las instituciones privadas sin fines de lucro y entidades extranjeras de cooperación internacional, de acuerdo con el artículo 2° inciso g) y 3° inciso c) del Decreto Supremo N° 036-94-EF, cumplan con las siguientes condiciones:

1. Contar con inscripción vigente en los registros de APCI.
2. Estar inscritas en el Registro de entidades exoneradas del Impuesto a la Renta de la SUNAT.
3. Encontrarse financiando o ejecutando al menos un programa, proyecto o actividad que involucra cooperación técnica internacional no reembolsable, o donaciones provenientes del exterior.
4. Contar con Planes de Operaciones (PO) registrados ante la APCI donde figuren las adquisiciones a efectuarse durante el período con recursos que proporciona la fuente cooperante.

De acuerdo a los artículos 5° y 6° del Decreto Supremo N° 036-94-EF, la devolución del IGV e IPM discriminados que se hayan trasladado en las adquisiciones de bienes y servicios, se efectuará mediante **Notas de Crédito Negociables emitidas por la SUNAT**, las cuales se harán efectiva en un plazo de dos (2) días hábiles de emitidas. Asimismo las solicitudes tienen el carácter de cancelatorias frente al período **mensual** que comprende.

Los recursos obtenidos producto de la recuperación del IGV e IPM de parte de la APCI, **no son de libre disposición de la institución**. Por lo tanto, es necesario que la ONGD solicite la

autorización a la entidad o fuente cooperante para el uso que se otorgaran a dichos recursos, mediante la emisión de una carta o la suscripción de una Adenda al Convenio. Para solicitar la autorización se debe sustentar ante la entidad cooperante a que actividad y/o partida se van a aplicar dicho recuperado. En todo caso, es una prerrogativa de la entidad o fuente cooperante disponer que dichos recursos sean de libre disposición de la ONGD.

## 5. La Supervisión y Fiscalización de Proyectos

En un sentido amplio, la supervisión y fiscalización es una acción de control y evaluación que ejerce la APCI sobre la correcta utilización de los recursos de la cooperación internacional no reembolsable, en concordancia con lo establecido en el artículo 3° numeral 3.3 de la Ley N° 26792, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), modificado por el artículo 2° de la Ley N° 28386 y por el artículo 1° de la Ley N° 28925.

Según la **definición** contenida en el numeral 5.2 de la Resolución Directoral Ejecutiva N° 024-2010-APCI-DE, que aprueba el Manual de Fiscalización y Supervisión, la “**supervisión**” es una acción de inspección documentaria y física, acotada a la verificación de cumplimiento de productos y actividades específicas de las intervenciones ejecutadas con recursos de la cooperación internacional no reembolsable.

Sin embargo, desde el 19 de mayo del 2015 ha entrado en vigencia una nueva definición de “**supervisión**” contenida en el artículo 1° de la Resolución Directoral Ejecutiva N° 085-2015-APCI/DE, que difiere del señalado en la resolución anterior, pues 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 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. Se constituyen de tres fases; Seguimiento, evaluación y fiscalización.*”

Es claro que ahora existen dos definiciones sobre la “supervisión” en dos normas de igual jerarquía. Por un lado la Resolución Directoral Ejecutiva N° 085-2015-APCI/DE, le otorga en adelante a la APCI un nuevo poder discrecional por cuanto 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 de calificación discrecional que conllevaría al inicio de un proceso sancionador contra la ONGD o la entidad extranjera.

Aunque la APCI ha señalado que esta última definición es compatible con la señalada en la Resolución Directoral Ejecutiva N° 084-2015/APCI-DE, que aprueba el Plan de Acción de Priorización de Supervisión 2015-2016 y el Manual de Priorización de Supervisión, sin embargo en esta última no se considera que la supervisión debe efectuarse para determinar la eficiencia y eficacia de la utilización de los recursos en el marco de los compromisos establecidos con los objetivos de desarrollo del país; quiere decir que en cuanto a este extremo la definición sobre “supervisión” contenida en la Resolución Directoral Ejecutiva N° 085-2015/APCI-DE es incompatible con la señalada en la Resolución Directoral Ejecutiva N° 084-2015/APCI-DE.

Por otro lado, según la **definición** contenida en el numeral 5.1 de la Resolución Directoral Ejecutiva N° 024-2010-APCI-DE, que aprueba el Manual de Fiscalización y Supervisión, la “**fiscalización**” es la acción de evaluación de las intervenciones efectuadas por las entidades privadas con recursos de la Cooperación Internacional no Reembolsable, a fin de verificar la correcta utilización de dichos recursos, así como la eficiencia, la eficacia y los resultados de tales intervenciones.



Fuera de ello, cabe indicar que las acciones de supervisión y fiscalización pueden ser programadas a partir de una muestra de intervenciones, de acuerdo en los criterios establecidos en el Plan Anual de Supervisión y Fiscalización de la APCI cada año. Adicionalmente a la muestra, las acciones de fiscalización pueden ser programadas a partir de las recomendaciones de una acción de supervisión previa.

Los procedimientos y etapas de las acciones de supervisión y fiscalización se encuentran actualmente precisados en la Resolución Directoral Ejecutiva N°024-2010-APCI-DE que aprueba el Manual de Fiscalización y Supervisión.

Mediante la **acción de supervisión** se notifica a la ONGD y ENIEX de que será objeto de supervisión requiriéndole determinada documentación, la que será objeto de análisis por la APCI y se resolverá si es pertinente efectuar una visita inspectiva o pasar a la etapa de cierre. Solo si amerita efectuar dicha visita inspectiva, se solicitará a la entidad información adicional; luego de analizado, se presentarán a la entidad el conjunto de observaciones para recibir sus descargos, los cuales una vez recibido, se suscribirá el acta de cierre de visita inspectiva de supervisión.

Por otro lado, mediante la **acción de fiscalización** se notifica a la ONGD y ENIEX de que será objeto de fiscalización requiriendo determinada documentación, la que será materia de análisis, luego del cual se efectuara una visita inspectiva a la sede institucional para requerirle información adicional y a continuación, efectuar una visita de campo a las zonas de ejecución del proyecto. Concluido ello, se notificarán a la entidad el conjunto de observaciones para recibir sus descargos, los cuales una vez recibido, se suscribirá el acta de cierre de visita inspectiva de fiscalización.

Debe tenerse en cuenta que si como resultado de una acción de supervisión, la Dirección de Fiscalización y Supervisión de la APCI considera que hay mérito suficiente, puede entonces iniciar una acción de fiscalización contra la entidad, teniendo claro que mediante este último procedimiento la APCI si puede efectuar **visitas de campo a las zonas de ejecución** destinadas a recoger información de los mismos beneficiarios, además de la recibida de parte de la misma entidad.

De acuerdo a la normativa vigente, solo pueden ser supervisados y fiscalizados por la APCI los siguientes proyectos:

- a) Los proyectos de cooperación internacional que se gestionan exclusivamente a través de los organismos del Estado, de conformidad con el artículo 3° numerales 3.1 y 3.3 de la Ley N° 26792, Ley de Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI), modificado por el artículo 2° de la Ley N° 28386 y por el artículo 1° de la Ley N° 28925. Según el propio Dictamen del 22 de junio del 2004 recaído en la Autógrafa de la Ley N° 28386, la incorporación de las funciones de control, supervisión y fiscalización atribuidas al Director Ejecutivo de la APCI, dispuesta por el artículo 2° de la Ley N° 28386, que modifica el artículo 3° de la Ley N° 27692, *“solo se refiere a la cooperación internacional que se gestiona exclusivamente a través de los organismos del Estado”*.
- b) Los proyectos de cooperación internacional que hayan sido objeto de beneficio y facilidades tributarias, de conformidad con el artículo 3° numeral 3.1 de la Ley N° 26792, Ley de Creación de la APCI, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 28925; y de acuerdo al criterio interpretativo de la Sentencia del Tribunal Constitucional del 29 de agosto del 2007 (Casos 0009-2007-PI/TC y 0010-2007-PI/TC), en cuyo numeral 22, señala: *“... 22 (ii) ... aquellas entidades que optaron por no inscribirse en la APCI y prescindir de los beneficios derivados del régimen del CTI administrado por la APCI, no*

*se verían obligados someterse a la fiscalización y control desarrollados a través de dicha agencia estatal.”*

- c) Los proyectos de cooperación internacional que utilicen de alguna forma recursos estatales o que la entidad cooperante originaria sea un organismo bilateral o multilateral del que el Estado sea parte, como los fondos multilaterales y agencias de desarrollo de los organismos internacionales, de conformidad con el artículo 3° numeral 3.1 de la Ley N° 26792, Ley de Creación de la APCI, modificado por el artículo 1° de la Ley N° 28925.

La APCI no puede irrogarse o conferirse a sí misma una ampliación de las competencias de supervisión establecidas en la ley, pues la ley no le autoriza para ello.

La sola inscripción de las instituciones privadas sin fines de lucro y entidades extranjeras de cooperación internacional en los Registros de ONGD, ENIEX e IPREDA, en el marco de lo establecido en los artículos 72° y 74° del Decreto Supremo N° 015-92-PCM, y la Resolución Directoral Ejecutiva N° 028-2010/APCI-DE, que aprueba la Directiva N° 001-2010/APCI-DOC, tampoco le faculta a la APCI efectuar acciones de supervisión y fiscalización de todos los proyectos de cooperación no reembolsable que ejecuten estas organizaciones, por cuanto esta no se desprende de las obligaciones del registro, tal como se ha señalado anteriormente.

Solo pueden ser supervisados y fiscalizados aquellos proyectos de cooperación gestionados a través de las instancias del Estado o que hayan sido objeto de beneficios y facilidades tributarias o que de alguna forma utilicen recursos estatales o que la entidad cooperante originaria sea un organismo bilateral o multilateral del que el Estado sea parte.

Cabe a la vez señalar que la selección de los proyectos de cooperación ejecutados por las instituciones privadas sin fines de lucro y las entidades extranjeras de cooperación internacional, que legalmente resultan pasibles de esta fiscalización, se origina por:

- a) **Selección muestral** de acuerdo a los criterios establecidos en el Plan Anual de Fiscalización (PAF), aprobado anualmente por la APCI (según beneficio tributario percibido, zonas de pobreza, incidencia con determinados objetivos de desarrollo, etc).
- b) **Recomendación de una acción de Supervisión**, que se hayan realizado de oficio o de forma programada, no programada, por denuncia o por recomendación.

Estas acciones comprenden cada año a un número determinado de instituciones privadas sin fines de lucro y entidades extranjeras de cooperación internacional, en el Plan Anual de Supervisión y Fiscalización que se aprueba anualmente.

Durante el ejercicio 2015 y según **el Plan Anual de Supervisión de dicho año, se realizaron 700 acciones de supervisión; 600 acciones de supervisión a intervenciones de cooperación y 100 acciones de supervisión a donaciones. Las intervenciones supervisadas involucraron un monto total de US\$ 617, 684,182.00 millones de dólares en ejecución.**

Según la Dirección de Fiscalización y Supervisión de la APCI, de las 600 acciones de supervisión a intervenciones efectuadas por la APCI, 77 fueron realizadas a intervenciones ejecutadas en Lima, 55 en Cusco, 47 en Huancavelica, 46 en Cajamarca, 38 en Ayacucho, 34 en Madre de Dios, 33 en Apurímac, 33 en Loreto, 28 en Amazonas, 27 en Ucayali, 27 en Junín, 25 en Arequipa, 21 en Piura, 20 en Huánuco, 19 en Puno, 17 en La Libertad, 17 en Lambayeque, 15 en Ancash, 14 en Ica y 7 en Pasco. Dichas intervenciones fueron financiadas por 21 fuentes cooperantes, provenientes principalmente de Estados Unidos, España, Canadá, Italia, Alemania, Reino Unido, Austria, Australia, Finlandia, Holanda, Japón, Noruega, Bélgica, Francia, Países Bajos, Dinamarca, Suecia, así como por la Unión Europea y diversas fuentes multilaterales.

Por otro lado, de las 600 acciones de supervisión realizadas, 364 intervenciones permitieron verificar la devolución de impuestos por S/. 29, 119,560.26, mientras que 236 intervenciones no hicieron uso de acciones de recupero de impuestos. Asimismo se pudo constatar que en 534 de ellas no se encontraron observaciones que ameriten el pase al procedimiento de instrucción; sin embargo en 45 intervenciones sí se detectaron presuntas infracciones, los cuales se encuentran en proceso de instrucción, mientras que sobre 21 intervenciones se ha dispuesto se realicen acciones complementarias de supervisión.

De acuerdo a un **Reporte de monitoreo de la supervisión elaborada por la ANC** entre sus afiliados, se pudo constatar que en el proceso de supervisión 2015 se generaron altos costos en términos de tiempo y logística para las ONGD, se dispuso de escaso tiempo para convocar a los actores para que participen en la supervisión. (actores públicos y privados), la poca motivación de las cartas de supervisión y la falta de información de que la renovación del registro estaba condicionando la supervisión, la aplicación de la supervisión a proyectos que no eran pertinentes legalmente, la demora en el inicio del propio proceso de supervisión, la inapropiada supervisión proyectos que aún no habían concluido, que no cuentan con los informes de avance o que están supeditados a los cronogramas aun en marcha acordados con las financieras, a lo que sumo la baja calidad profesional de los supervisores, la formulación de recomendaciones cuya aplicación no depende de la institución sino de factores externos y el elevado número de supervisiones realizadas en simultáneamente en una misma institución.

Según otro **Reporte de monitoreo de la supervisión formulada por la COEECI** entre sus afiliados, se pudo constatar que en el proceso de supervisión 2015 efectuado sobre las entidades extranjeras, se empleo procesos muy largos, con muchas interrupciones, se verifico que algunos proyectos fueron doblemente supervisados o se superviso varios proyectos a la vez. Se constató una elevada recarga de trabajo para el personal institucional, se comprobó que muchos supervisores no tenían experiencia en supervisión de proyectos o no tenían conocimiento de la temática o de las normas, careciendo de la adecuada preparación o “inducción”. Se requirió a las instituciones varias veces la misma documentación, incluso se organizaron visitas de campo sin la adecuada preparación y con descoordinación entre los mismos supervisores. Muchos supervisores tuvieron dificultades para organizar información y redactar las actas, el cual no hubiera podido realizarse sin el apoyo del personal institucional. Luego de culminado los procesos no ha habido una retroalimentación de los resultados, siendo cuestionado su pertinencia.

Vale en todo caso remarcar que los reportes de la ANC y la COEECI fueron puestos en conocimiento de la APCI durante los talleres de capacitación y en el Grupo de Trabajo, para la mejora de los procesos que siguen en el futuro.

Cabe precisar que de acuerdo al artículo 21° literales 1), 3) y 4) de la Ley N° 27692, adicionado por el artículo 9° de la Ley N° 28925, y el artículo 6° del Decreto Supremo N° 027-2007-RE, se consideran **infracciones leves**, las siguientes:

- a) La no inscripción en los Registros a nivel nacional conducidos por la APCI de ONGD, ENIEX, IPREDAS o de Proyectos o en los respectivos registros a nivel regional.
- b) La no renovación en los Registros a nivel nacional conducidos por la APCI de ONGD, ENIEX, IPREDAS o de Proyectos o en los respectivos registros a nivel regional (en proceso de derogación)
- c) La no presentación en los Registros a nivel nacional o regional del Plan Anual de Actividades para el año de inicio, así como del informe anual de actividades realizadas con recursos de cooperación internacional no reembolsable.
- d) La no presentación en los Registros a nivel nacional o regional del informe de actividades asistenciales o educativas realizadas el año precedente.

A la vez, de acuerdo al artículo 21° literal 5) de la Ley N° 27692, adicionado por el artículo 9° de la Ley N° 28925, y el artículo 7° del Decreto Supremo N° 027-2007-RE, se considera **infracción grave**, la siguiente:

- a) La no exhibición, en un proceso de fiscalización, de la documentación que sustenta la ejecución de los proyectos de CINR, así como sus fuentes de financiamiento.

Asimismo, de acuerdo al artículo 21° literales 2), 6), 7), 8) y 9) de la Ley N° 27692, adicionado por el artículo 9° de la Ley N° 28925, y el artículo 8° del Decreto Supremo N° 027-2007-RE, Asimismo, se consideran **infracciones muy graves**, las siguientes:

- a) La destrucción de bienes, registros, documentos, informes y proyectos respecto de sus actividades.
- b) Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la CINR, o aplicar los mismos a fines distintos para los cuales fueron proporcionados.
- c) La presentación de información falsa o adulterada para conseguir la inscripción, renovación o actualización de los registros, facilidades, exoneraciones, privilegios, devolución de impuestos o cualquier otro beneficio.
- d) Hacer uso ilícito, prohibido o no autorizado, legal o convencionalmente, de facilidades, exoneraciones e inmunidades y privilegios específicos concedidos por ley o reglamento cuando los mismos se hayan conseguido por actividades vinculadas a la CINR.
- e) Aplicar los recursos de Cooperación Técnica Internacional (CTI) hacia actividades que afecten directamente el orden público o perjudiquen la propiedad pública o privada.

Fuera de lo ya señalado, a la luz de lo resuelto en la Sentencia del Tribunal Constitucional del 29 de agosto del 2007 recaído en relación al artículo 2° de la Ley N° 28925, que modifica el inciso m) del artículo 4° de la Ley 26792, **no procede la calificación de infracciones por la no inscripción y renovación en los Registros de la APCI de ONGD, ENIEX e IPREDAS**, pues de acuerdo a la misma Sentencia, la inscripción y por consiguiente la renovación de la inscripción en los Registros de la APCI no es una condición obligatoria, ni es requisito para ejecutar proyectos y/o programas con recursos de la cooperación internacional, el cual tiene carácter vinculante y efectos generales de conformidad con el artículo 45° de la Constitución.

Finalmente, las sanciones previstas en el Reglamento de Infracciones y Sanciones de la APCI, de acuerdo a la severidad de la infracción, son las siguientes:

- a) **Las infracciones leves** serán sancionadas con una amonestación, para que en un plazo de treinta (30) días calendario cumplan con subsanar la conducta que ha dado lugar a la sanción. Transcurrido dicho plazo, sin que haya cesado la conducta infractora corresponderá la aplicación de una multa equivalente a 10% de la UIT por cada día que pase sin que haya subsanado la infracción, hasta un máximo de 10 UIT.
- b) **La infracción grave** será sancionada con una multa equivalente a 50% de la UIT por cada día que pase sin que se haya subsanado la infracción hasta un monto de 30 UIT, momento en que de no haberse cumplido con la subsanación se procederá a la suspensión de los beneficios tributarios concedidos por la inscripción en los registros de cooperación Internacional.
- c) **Las infracciones muy graves** serán sancionadas con la suspensión de los beneficios obtenidos por la inscripción en los registros de cooperación internacional, hasta que se repare la omisión o se cumpla debidamente con la norma infraccionada.

Según la base de datos del registro de entidades sancionadas por la APCI, divulgada a través de su página web, se verifica que desde el 2008 y hasta el 15 de setiembre del 2015, existen un total de 429 ONGD y entidades extranjeras sancionadas por la APCI, la mayoría por la no

renovación del registro, la no presentación de la declaración, el uso indebido de recursos de la cooperación internacional y la entrega de información falsa, con resoluciones consentidas.