



**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA
SEXTO JUZGADO CONSTITUCIONAL DE LIMA – SEDE ALZAMORA VALDEZ**

EXPEDIENTE : 08598-2025-0-1801-JR-DC-06
MATERIA : **ACCIÓN DE AMPARO**
JUEZ : **RABINES BRICEÑO, ROCIO DEL PILAR**
ESPECIALISTA : **FELIPA FELIPA, PATRICIA ROXANA**
DEMANDADO : **CONGRESO DE LA REPUBLICA, AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL, DESPACHO PRESIDENCIAL**
DEMANDANTE : **INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL**

SENTENCIA

RESOLUCIÓN N°15

Lima, seis de enero
Del año dos mil veintiséis. -

VISTOS:

Resulta de autos que por escrito de fojas 105/147, el **INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL** interpone demanda de **AMPARO** contra **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA, EL PODER EJECUTIVO, Y LA AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL (APCI)** solicitando lo siguiente:

- **PETITORIO:** Solicita que se declare **FUNDADA** su demanda y se disponga lo siguiente: **i)** Declarar la **INAPLICACIÓN** por parte de la agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI del artículo único de la Ley N°32301 de fecha 15 de abril del 2025, que modifica los artículos 1,3.1, 4.u, 21.a., 21.b.4, 21.c.2, 21.c.4, 22.b y 22.d de la Ley N°27692; **ii)** **ORDENAR** a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional APCI inaplicar las diversas normas, mencionadas de la Ley N°32301 en ejercicio de la facultad de control difuso reconocido en el 2do. Párrafo del Art. 138 de la Constitución y el Art. 08 del Código Procesal Constitucional vigente; y, **iii)** **EXHORTAR** al congreso de la republica antes de modificar las normas antes mencionadas de la Ley N°32301, a efectos de hacerlas compatibles y consistente con los derechos fundamentales antes mencionados de naturaleza sustancial.

I. FUNDAMENTACIÓN FÁCTICA

La parte actora ha señalado como hechos concretos lo siguiente:

Antecedentes

- Refiere que la Ley N°27692 de creación de la llamada Agencia Peruana de Cooperación Internacional [APCI] señala como su objetivo ser “el ente rector de la cooperación técnica internacional y tiene la responsabilidad de conducir,



programar, organizar y supervisar la cooperación internacional no reembolsable, en función de la política nacional de desarrollo, en el marco de las disposiciones legales que regulan la cooperación técnica internacional”.

- Después de eso, se promulgó la Ley 28386, que modificó la Ley 27692, creando la pauta del proceso de Fiscalización de las ONGs como función del APCI, posteriormente se da la Ley 28925, a través de la cual se modificó la ley de la creación de la APCI, y en esta misma Ley se regula una lista de infracciones y sanciones aplicables esencialmente a las ONGs.
- El 29 de agosto del 2007 el Tribunal Constitucional publicó la sentencia en la que declara fundada en parte la inconstitucionalidad interpuesta contra la Ley 28925, en lo referente a las modificaciones establecidas por dicha norma sobre la obligación de informar la ejecución del gasto de los recursos proporcionados por la cooperación internacional privada y la creación de la sanción de cancelación de la inscripción en los registros de las organizaciones gubernamentales de desarrollo del APCI.
- Refiere que en el contexto político ha sido objeto de múltiples procesos de fiscalización desarrollados por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) las principales agrupaciones del congreso de la república y también la propia presidencia de la república durante muchos meses desarrollaron una campaña de política hostil contra las ONG y el IDL en particular acusándolos de una supuesta falta de transparencia en el manejo de los recursos económicos y de llevar a cabo acciones de desestabilización política. Señala que ha sido evidente que han jugado a colocar a las ONGs como un sector que debe ser reducido y excluido del ámbito social y político.
- La Ley 32301 es muy coherente con ese discurso político, porque no postula ningún procedimiento de fiscalización diferente a los que ya existían, pero si abundan en la creación y desarrollo de procedimientos de represión, suspensión, cancelación y disolución de facto de las organizaciones no gubernamentales. Por ello es que la nueva ley es una norma inconstitucional y contraria al derecho internacional porque amenaza y vulnera derechos constitucionales fundamentales.

FUNDAMENTOS DE LA VULNERACIÓN

- **Amenaza el derecho a la libertad de asociación.** El artículo 1º de la Ley 32301 establece el objetivo de la APCI y determina que la cooperación se hará en el marco del desarrollo nacional; que, atendiendo la naturaleza y funciones del IDL, el intento de sujetar a su organización a un concepto de “desarrollo nacional como un eje político de la función de las organizaciones de la sociedad civil, el mismo que – además – será definido por algún funcionario de la APCI, solo puede ser entendido como una amenaza a la libertad de asociación.
- El artículo 1º de la Ley 32301 al establecer que los proyectos de las ONG deben ejecutarse en el “marco” del desarrollo nacional y de la política exterior del gobierno, viola el derecho a la asociación reconocido en el artículo 2.13 de la Constitución, pues impone y direcciona la finalidad de la ONG, desconociendo que la Constitución ha establecido que toda persona tiene derecho a asociarse



y constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley.

- La obligación de promover el desarrollo es del Estado, y no de las ONGs, como lo señala el artículo 44° de la Constitución, a los particulares se les exige el respeto a la Constitución, conforme el artículo 38°, y el respeto a la dignidad humana conforme al artículo 1°, pero no se les puede imponer una obligación que es del Estado.
- Mientras el objetivo de la Asociación sea legal, sea lícito, se tiene amplia libertad para perseguir los más diversos intereses y objetivos. Lo que hace la Ley 32301 es confundir los intereses de los privados con las obligaciones del Estado.
- Un tipo de organización dedicada a la protección y difusión de derechos humanos y libertades fundamentales, no puede sujetarse a la posibilidad de no aprobación por parte de la APCI porque se opone al desarrollo nacional. El Estado no puede imponer el desarrollo nacional o la política exterior del Estado como finalidad de las ONG.
- Además, el artículo 3.1 y 4.u de la APCI modificado por la Ley 32301, constituye una injerencia injustificada en el espacio privado. Existe una injerencia en la autonomía de la voluntad de las ONG, si su objeto es lícito las ONG tienen la libertad para perseguir la finalidad que deseen. En tal sentido se amenaza el derecho al libre desarrollo y bienestar de las personas reconocidas en el artículo 1° de la Constitución. Consecuentemente las disposiciones legales no deben aplicarse por ser inconstitucionales.
- **La conformidad previa para la ejecución de proyectos es una amenaza sobre el derecho a la asociación y una censura previa.** Refiere que no solo se impone la obligación de inscripción de las organizaciones en los registros de la APCI, sino que, luego se le otorga a esta entidad el poder de dar conformidad previa para la ejecución de proyectos (artículo 4° de la Ley N°32301).
- Bajo estas condiciones será el Ministerio de Relaciones Exteriores del Poder Ejecutivo, el que ahora tiene la función de otorgar la llamada autorización previa para la realización de proyectos y actividades de asociaciones privadas.
- El artículo 2°, inciso 13 de la Constitución Política establece que el derecho a asociarse "sin autorización previa"; por lo que, la llamada autorización previa solo debe ser entendido como una norma fuera del marco constitucional, porque desnaturaliza y desconoce el sentido de la norma constitucional arriba señalada, porque este derecho de las personas – el constituir una asociación con un fin lícito - solo se podrá materializar si es que un funcionario del Poder Ejecutivo está de acuerdo con sus actividades y proyectos de la organización no gubernamental.
- Esto es más grave atendiendo que no existe rango legal de valoración que el funcionario de la APCI deba tener presente para dar conformidad previa, eso quiere decir que queda a su libre albedrío, o sea, bajo una discrecionalidad absoluta.



- Refiere que IDL-reporteros e IDL-radio, ha hecho trabajo de investigación periodística independiente y la posibilidad que un funcionario tenga la autoridad de dar conformidad a las actividades periodísticas, constituye una censura previa.
- Se ha establecido un marco represivo en ejecutar alguna actividad o proyecto, por ello ha establecido que la ejecución sin conformidad será sancionada (artículo 21° de la Ley 32301), y siendo una infracción grave, la ONG que haya incurrido en semejante infracción se hará pasible a que la APCI le inicie un proceso administrativo sancionador en el cual se le imponga algunas de las sanciones contempladas el artículo 22° de la Ley, la mayoría de las cuales apuntan directamente a la disolución de facto de la asociación civil sin fines de lucro.
- **La prohibición del litigio contra el Estado es inconstitucional.** La actora refiere que tiene un trabajo de litigio garantizando el derecho de acceso a la justicia, al debido proceso, y a la reparación de las víctimas y de sus familiares, tanto a nivel individual como colectivo, representándose en caso donde litiga contra el Estado, y el artículo 21° de la Ley 32301, ha establecido un nuevo y más amplio supuesto de infracciones en las que las organizaciones no gubernamentales podrían incurrir, siendo una de ellas litigar contra el Estado.
- **Vulneración al principio de legalidad.** La Ley 32301 dentro del catálogo de infracciones, crea infracciones muy graves. El hecho es que no solamente la nueva ley incorpora una cantidad importante de nuevas infracciones, lo cual pone en evidencia el carácter represivo de la norma, sino que al momento de señalarlas se incurre en una notoria violación al principio de legalidad. El artículo 21° de la mencionada ley, no es claro, ni preciso, al contrario, utiliza conceptos indeterminados e inclusive subjetivos dejando su interpretación y definición a los funcionarios de la APCI.
- La utilización de términos “como hacer uso indebido de recursos y donaciones” establece una redacción exageradamente abierta e indeterminada, ya que lo indebido lo podría solo hacer referencia a una consideración subjetiva, de quien haga la intervención, la cual se podría presentar en un proceso de fiscalización durante el proceso de ejecución de los proyectos, pero también podría darse en el proceso de la llamada conformidad previa.
- Lo mismo ocurre con el término “actos que afecten el orden público, la seguridad ciudadana, la defensa nacional, el orden interno o perjudiquen la propiedad pública o privada” ya que resulta imposible saber a qué tipo de actos se está refiriendo la norma, y resulta complicado encontrar una coherencia entre esta disposición y la siguiente en la que se sostiene que uno de los actos contra el orden público es el “financiamiento de actividades electorales”.
- El legislador ha usado una técnica incoherente, imprecisa que vulnera el principio de legalidad, y con ello, afecta el principio de seguridad jurídica de las personas jurídicas, como el IDL que están sometidas a proceso de fiscalización de la APCI.



- La utilización de conceptos ambiguos, imprecisos e indeterminados abren la puerta a la arbitrariedad, y se coloca IDL en una esfera de inseguridad jurídica grave, más aún si nos estamos refiriendo a infracciones que el legislador ha creado como “muy graves” y que con certeza van a determinar las sanciones más severas. La falta de precisión en la descripción de las infracciones afecta la seguridad jurídica.
- Efectivamente la indeterminación de la Ley 32301 viola el principio de taxatividad o también llamado principio de tipicidad o lex certa de la infracción administrativa; reconocido en el artículo 2.24.f de la Constitución.
- **Las sanciones vulneran el principio de proporcionalidad.** Si bien la Ley 32301 mantiene el esquema de sanciones establecidas en la Ley 27692 – Ley de creación de la APCI – es un hecho que el legislador tuvo la decisión de agravar sustancialmente, sobre todo las sanciones económicas contra las organizaciones fiscalizadas (artículo 22° de la Ley en cuestión), en sustancia tienen una finalidad de disolución de facto de las organizaciones no gubernamentales. De hecho, de las 4 sanciones establecidas 3 apuntan directamente a afectar muy seriamente el funcionamiento y existencia de la ONG, debido a que el aumento es impagable para las organizaciones, más aún tomándose en cuenta que es una organización sin fines de lucro, y que los recursos económicos provienen de cooperación internacional, y deben ser utilizados en la ejecución de sus proyectos.
- Por otro lado, la suspensión o cancelación en el registro para recibir o ejecutar la cooperación técnica internacional, lo cual contraviene el numeral 13 del artículo 2° de la Constitución.
- **Vulneración al derecho a la igualdad y derecho de petición.** Refiere que la gran mayoría de abogados puede patrocinar o defender a una empresa, o a el Estado, sin ningún problema, pero los abogados de la ONG que defienden a los grupos sociales vulnerables no podrían hacerlo (sobre el artículo 21, numeral 2 de la Ley en cuestión). Este trato diferente al carecer de una fundamentación objetiva que la justifique incurre en un supuesto de discriminación. Asimismo, vulnera el derecho a la petición, porque prohíbe cualquier proceso con incidencia sobre el Estado.
- **Resulta incompatible con el deber del estado de proteger a los defensores de los derechos humanos.** La ley impide y obstaculiza que los abogados de la ONG cumplan con su trabajo en su función de defensores de los derechos humanos y trae como consecuencia que la población vulnerable pueda ejercer su derecho de defensa reconocido por la constitución. Esto debido a que ejercer acciones de defensa de personas vulnerables que implique incidencia contra el Estado resultaría sancionable.

II. CONTESTACIÓN DE LA DEMANDA

2.1. Con escrito presentado con fecha 20 de junio del 2025, la **Presidencia del Consejo de Ministros** ha contestado la demanda, argumentando lo siguiente:

- Deduce excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva. Refiere que la norma cuestionada fue emitida y elaborado por el Congreso de la República,



procediendo solo el presidente de la república solo a rubricarla; por lo que, no existe una relación jurídico procesal válida con su representada.

- Deduce excepción de incompetencia por razón de la materia. Refiere que como lo que pretende es el ejercicio del control difuso por una norma que está pendiente de reglamentar, donde no hay un acto lesivo concreto, constituye cuestionamiento a su validez abstracta, y debe hacerse a través de una acción de inconstitucionalidad.
- Contestación de la demanda. Debe ser declarada improcedente de conformidad al inciso 1 del artículo 7° del Código Procesal Constitucional toda vez que no se está cumpliendo con el objeto del amparo, que es restitutivo, sino se está pidiendo la inconstitucionalidad de una ley, y no se corrobora que lo alegado afecte el contenido constitucional de cada derecho invocado, aunado a eso hay una existencia de acción u omisión por parte del presidente de república en la afectación de derechos señalada por la parte actora.

2.2. Con escrito presentado con fecha 03 de julio del 2025, la **Agencia Peruana de Cooperación Internacional** ha contestado la demanda, argumentando lo siguiente:

- Deduce excepción de falta de legitimidad para obrar del demandante IDL. Refiere que los derechos que alegan como vulnerados, corresponden a los asociados de la personería jurídica del demandante, verificándose únicamente una representación procesal de los asociados.
- Deduce excepción de legitimidad para obrar de la demandada APCI. Refiere que los actos no tienen origen a una actuación autónoma o reglamentaria atribuible a la APCI, sino que derivan de las normas de rango ley emitidas por el Congreso de la República.
- Contestación de la demanda. Refiere que no puede darse el control difuso, debido a que las normas cuestionadas son heteroaplicativas.
- Refiere que no se incide en forma directa al contenido constitucional protegido debido a que no se ha acreditado la titular de los derechos invocados cuyo restablecimiento se invoca.
- De conformidad al artículo 8° del Código Procesal Constitucional debe declararse improcedente porque la norma cuestionada es hetero aplicativa, debido a que su eficacia está condicionada a la emisión de un reglamento.
- Los artículos cuestionados no vulneran los derechos fundamentales, ni configuran un sistema de control arbitrario sobre las organizaciones como la IDL, el registro obligatorio, las medidas de fiscalización y las eventuales sanciones se ejercen con base al principio de legalidad, son proporcionales a los fines legítimos del Estado y no afecta a la libertad de asociación y expresión, la norma promueve estándares de transparencia y rendición de cuentas exigidos por compromisos internacionales en materia de cooperación para el desarrollo.
- En cuanto el derecho a la asociación no restringe su constitución o funcionamiento solo establece el marco regulatorio, regidos por el principio de interés público previsto en el artículo 44° de la Constitución.



- En cuanto al principio de legalidad, se establece con claridad los supuestos de infracción y su clasificación.
- En cuanto a la vulneración al derecho de igualdad y de petición, la norma señala que no podrán litigar contra el Estado en causas contrarias al desarrollo nacional o la política exterior del país si reciben cooperación internacional para esos fines, asegurando que el financiamiento externo sea compatible con los intereses estratégicos del país, sin restringir el ejercicio profesional, ni el derecho de defensa.
- En cuanto a la conformidad previa solo se evalúan criterios técnicos administrativos, no se restringen ideas, opiniones o propósitos asociativos.
- En cuanto a la desproporcionalidad de las sanciones, la norma ha establecido una graduación clara de las faltas y sanciones adecuadas a la naturaleza y gravedad de la infracción.
- Refiere que la demanda tiene una referencia genérica e improbadamente de la supuesta voluntad de acallar a organizaciones como la demandante.

2.3. Con escrito presentado en la fecha 19 de setiembre del 2025 el Congreso de la República contesta la demanda postulando los siguientes argumentos:

- Refiere que la parte actora ha desarrollado a una serie de consideraciones fácticas que no se encuentran vinculados con su petitorio que es la inaplicación de una norma inconstitucional.
- La parte actora no precisa un hecho o situación real concreta respecto a la violación de algún derecho constitucional, sino solo especulaciones imaginativas.
- Los cuestionamientos representan a un control concentrado de inconstitucionalidad y no difuso, esto debido a que solicita de manera abstracta y general la inaplicación de una ley; por lo que, debe ser declarada improcedente la demanda.
- La exigencia de un registro está prevista en el artículo 13° del Decreto Legislativo 719 (de 1991) y en la ley en cuestión solo se ha centralizado en la APCI la facultad de llevar los registros de las entidades; asimismo, en el artículo 14 del Decreto Legislativo 719 sobre la entrega de información; por lo que, debe ser desestimado lo alegado por la parte actora.
- Respecto a la conformidad previa ha señalado que es para que exista una consonancia entre los fondos del exterior y la ejecución de dichos fondos.
- Con respecto al artículo 21° de la Ley cuestionada clasifica las faltas, que no resultan de aplicación inmediata sino solo hasta que se realice su reglamento correspondiente, es decir la disposición materia de cuestionamiento no se aplica hoy.



- Con respecto al artículo 22º, y la proporcionalidad de las sanciones, hasta la fecha la parte actora no ha ejecutado acciones; por lo que, no existe amenaza, persiguiendo hechos inexistentes en el presente proceso (no son normas autoaplicativas). Asimismo, sobre la sanción de cancelación en registros públicos, es distinta a la disolución referida por la parte actora, en sentido que pueden mantener su vigencia y funcionamiento en cuanto cumplan con disposiciones de carácter general contenidas en el Código Civil.
- Señala que las pretensiones de la actora no pueden ser estimadas porque no han vulnerado ningún principio o derecho fundamental referido en la demanda, solicitando que se declare improcedente la misma de conformidad al inciso 1 del artículo 7º del Código Procesal Constitucional.

III. TRÁMITE DEL PROCESO

3.1. Se procedió a tramitar el expediente desde su admisión de la siguiente manera:

- Con resolución N°01 de fecha 26 de mayo del 2025, se ADMITE a trámite la demanda y se señala fecha para llevarse a cabo la audiencia única (conforme a fojas 148/151).
- Con escrito presentado en la fecha 20 de junio del 2025, la parte demandada Presidencia de Consejo de Ministros ha contestado la demanda y deducido excepciones (conforme fojas 168/204).
- Con escrito presentado en la fecha 03 de julio del 2025, la parte demandada Agencia Peruana de Cooperación Internacional ha contestado la demanda y deducido excepciones (conforme a fojas 240/257).
- Con escrito presentado en la fecha 19 de setiembre del 2025, la parte demandada Congreso de la República contesta la demanda (conforme a fojas 426/473).
- Con fecha 16 de octubre del 2025 se lleva a cabo la audiencia única virtual y se deja en despacho para emitir sentencia (conforme a fojas 484/486).

IV. CONSIDERANDO

4.1. Nuestra Carta Magna, en su artículo 200º nos señala que: *"(...) Son garantías constitucionales: (...) 2. La Acción de Amparo, que procede contra el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza los demás derechos reconocidos por la Constitución, con excepción de lo señalado en el inciso siguiente. No procede contra normas legales ni contra resoluciones judiciales emanadas de procedimiento regular (...)"*. En igual sentido, el artículo 1º del Código Procesal Constitucional señala que, los procesos constitucionales como el amparo, tiene como finalidad reponer las cosas al estado anterior a la afectación de un derecho constitucional.

4.2. En tal sentido, tratándose del amparo, el objeto de dicho proceso constitucional – es decir, la pretensión procesal –, consiste en la petición concreta dirigida a un órgano jurisdiccional invocando la tutela urgente de derechos constitucionales – distintos a la



libertad individual y a aquellos protegidos por el hábeas data – vulnerados o amenazados por una autoridad, funcionario o persona.

Delimitación de la pretensión

4.3. De la lectura de la demanda, la parte actora ha señalado que el artículo único de la Ley N°32301 de fecha 15 de abril del 2025, que modifica los artículos 1,3.1, 4.u, 21.a.1, 21.b.4, 21.c.2, 21.c.4, 22.b y 22.d de la Ley N°27692, afecta por amenaza su derecho constitucional a la asociación, a la igualdad y no discriminación, libertad de reunión, libertad de opinión, derecho de defensa, a la participación política, a la formulación de petición; por lo que, el objeto del presente proceso será analizar primero, el carácter autoaplicativo de la norma en cuestión, y, segundo, la vulneración a los derechos alegados por la parte actora.

Saneamiento procesal

4.4. En la audiencia única virtual llevada a cabo en la fecha 16 de octubre del 2025, se dispuso que las excepciones presentadas por el Poder Ejecutivo (Presidencia del Consejo de Ministros) y la Agencia Peruana de Cooperación Internacional se resuelvan conjuntamente con la sentencia; por lo que, se está expedito de emitir pronunciamiento respecto a las excepciones deducidas por las demandadas.

4.5. Sobre la excepción de legitimidad para obrar. Que, la excepción de falta de legitimidad para obrar, establecida en el inciso 6 del artículo 446° del Código Procesal Civil, plantea la imposibilidad de que exista un pronunciamiento válido sobre el fondo, por no haber coincidencia entre las partes que conforman la relación jurídico sustantiva y las que integran la relación jurídico procesal, esto es: a) Que el demandante no sea el titular de la pretensión que se está intentando, o en todo caso no sea el único; o b) Que la pretensión intentada contra el demandado sea completamente ajena a éste, o que no fuera el único a ser emplazado.

4.6. En ese sentido la demandada Poder Ejecutivo - Presidencia del Consejo de Ministros, ha señalado que la norma cuestionada fue emitida y elaborada por el Congreso de la República, procediendo solo el Presidente de la República a rubricarla; por lo que, no existe una relación jurídico procesal válida con su representada. Por su parte, la parte actora IDL ha señalado que la promulgación de la Ley por parte del presidente lo convierte en un derecho vigente, señalando que existe una colusión del ejecutivo y el legislativo en la promulgación de la Ley.

4.7. Sobre lo vertido por las partes, la legitimidad para obrar vincula al sujeto con el objeto litigioso, y si bien generalmente se asienta sobre los titulares del derecho material (legitimación ordinaria), también es posible abarcar hasta los terceros necesarios para resolver el objeto litigioso (extraordinaria); siendo así, en el caso concreto la norma en cuestión fue emitida por el Congreso de la República y firmada por la Presidencia de la República, quien la promulgó conforme a lo establecido en el artículo 108° de la Constitución, y este acto de promulgación posibilita la entrada en vigencia de la ley en cuestión; por lo que, no puede tomarse como una simple rúbrica o acto de formalidad, máxime si la misma Constitución establece la facultad a la Presidencia de la República de presentar observaciones a la ley aprobada por el Congreso; asimismo, de ampararse la demanda, los efectos de la inaplicación de la norma debe acatarse también por la demandada Poder Ejecutivo; por lo que, debe



declararse **INFUNDADA la excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva de la parte demandada Poder Ejecutivo.**

4.8. De otro lado, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional ha deducido excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva, sosteniendo que los actos no tienen origen a una actuación autónoma o reglamentaria atribuible a la APCI, sino que derivan de las normas de rango ley emitidas por el Congreso de la República; al respecto, si bien el objeto del proceso es determinar la constitucionalidad de la norma, que refiere a la emisión de la misma; sin embargo, la norma es de aplicación por la Agencia Peruana de Cooperación Internacional, y parte del petitorio de la demanda es ordenar a la misma a inaplicar las normas cuestionadas; por lo que, se puede establecer que la demandada Agencia Peruana de Cooperación Internacional NO es ajena al presente proceso; en tales consideraciones, se deberá declarar **INFUNDADO la excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva de la demandada APCI.**

4.9. Así también, la Agencia Peruana de Cooperación Internacional ha deducido excepción de falta de legitimidad para obrar activa, sosteniendo que los derechos que alegan como vulnerados, corresponden a los asociados de la personería jurídica del demandante, verificándose únicamente una representación procesal de los asociados por parte de IDL; al respecto, la parte actora ha expuesto como hechos lesivos que la norma restringiría su capacidad de defender a poblaciones vulnerables contra el Estado, entre otros hechos, que restringirían y sancionarían su actividad como asociación civil; por lo que, no se puede sostener que las alegaciones expuestas en este proceso, no afecten a la parte actora Instituto de Defensa Legal (IDL). En tales consideraciones, se debe declarar **INFUNDADA la excepción de falta de legitimidad para obrar activa de la parte actora IDL.**

4.10. En esas consideraciones, habiéndose determinado la existencia de una relación jurídica procesal válida, y resuelto las excepciones deducidas por las partes procesales, se debe declarar **SANEADO** el presente proceso de conformidad al artículo 465° del Código Procesal Civil.

ANÁLISIS DEL CASO

4.11. Conforme se ha señalado, la parte demandante cuestiona el artículo único de la Ley N°32301 de fecha 15 de abril del 2025, que modifica los artículos 1,3.1, 4.u, 21.a.1, 21.b.4, 21.c.2, 21.c.4, 22.b y 22.d de la Ley N°27692, de la siguiente manera:

Artículo 1.- Creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI

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

Está a cargo de ejecutar la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional (PNCTI), componente de la Política Exterior del Estado, orientada a captar en el exterior recursos para el desarrollo nacional, así como proyectar la oferta peruana de cooperación técnica internacional, en el marco de las prioridades de desarrollo nacional y de la política exterior.

Artículo 3.- Objeto

3.1 La Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) está a cargo de ejecutar, programar y organizar la cooperación técnica internacional, también llamada cooperación internacional no reembolsable, que se gestiona a través del Estado y que



proviene de fuentes del exterior de carácter público y/o privado, en función de la política nacional de desarrollo, y por consiguiente gozan de los beneficios tributarios que la ley establece.

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

[...]

Artículo 4.- Funciones

La APCI tiene las siguientes funciones:

[...]

u) Dar conformidad previa a la ejecución de los planes, programas, proyectos o actividades registradas por los organismos que ejecutan la cooperación técnica internacional; así como a los contratos, actos jurídicos o administrativos que celebran con el Estado.

Artículo 21.- Determinación de las infracciones

Constituyen infracciones que comenten las entidades que gestionan cooperación técnica internacional las siguientes:

a. Infracciones Leves

1. No inscribirse o no renovar inscripción en los registros de la APCI o no actualizar su registro con la información exigida dentro del plazo previsto.

[...]

b. Infracciones Graves

[...]

4. Ejecutar los recursos de la Cooperación Técnica Internacional sin la conformidad previa de la APCI.

[...]

c. Infracciones muy graves

[...]

2. Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional o aplicar los mismos a fines distintos para los cuales fueron previstos.

Entre otros, constituye uso indebido, utilizar los citados recursos para asesorar, asistir o financiar, de cualquier forma, o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado Peruano.

[...]

4. Destinar recursos de la cooperación técnica internacional o donaciones hacia actividades que hayan sido declaradas administrativa o judicialmente como actos que afecten el orden público, la seguridad ciudadana, la defensa nacional, el orden interno o perjudiquen la propiedad pública o privada.

Entre otros, constituye una afectación al orden público, el financiamiento de actividades electorales en contravención al ordenamiento jurídico electoral y a la Ley de Partidos Políticos. No constituye infracción la expresión de opiniones técnicas ante organismos públicos conforme a la normativa de la materia.

Artículo 22.- Sanciones

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

[...]

b) Multa de hasta quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de acuerdo con la escala y metodología de multas y sanciones, aprobadas por la APCI.

[...]



d) Cancelación de la inscripción en los Registros referidos en el literal m) del artículo 4 de la presente Ley, en los supuestos de reincidencia de faltas muy graves; sin perjuicio de la disolución de la persona jurídica por decisión judicial.

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

4.12. En primer lugar, el artículo 8º del Nuevo Código Procesal Constitucional, dispone que: *"cuando se invoque una amenaza o violación de actos que tienen como sustento la aplicación de una norma incompatible con la constitución, la sentencia que declare fundada la demanda dispondrá, además, la inaplicabilidad de la citada norma"*, esto es, dicho artículo posibilita al amparo a proceder contra normas de rango Ley, que en su aplicación inmediata contravengan la Constitución, y por tanto los derechos fundamentales; en ese sentido, el amparo procede contra normas *autoaplicativas*, esto es, aquellas cuya eficacia no se encuentra sujeta a la realización de actos posteriores de aplicación, sino que la adquieren al momento de adquirir vigencia.

4.13. De lo antes señalado, este tipo de amparo en cuestión no contraviene el inciso 2 del artículo 200º de la Constitución que en forma expresa establece que el amparo *"no procede contra normas legales"*, toda vez que sustenta el reparo de un derecho fundamental lesionado por actos sustentados en la aplicación de la norma y no pretende cuestionar la validez Constitucional de la misma¹.

4.14. A mayor abundamiento, el Tribunal Constitucional ha señalado en la STC 03741-2004-AA, STC 02132-2008-AA, entre otras, que el control judicial difuso de constitucionalidad de las normas legales es una competencia reconocida a todos los órganos jurisdiccionales para declarar inaplicable una ley, con efectos particulares, en todos aquellos casos en los que aquella resulta manifiestamente incompatible con la Constitución (artículo 138). El control difuso es, entonces, un poder-deber del juez consustancial a la Constitución del Estado democrático y social de Derecho. De ahí que conviene siempre recalcar que la Constitución es una auténtica norma jurídica, la Ley Fundamental de la Sociedad y del Estado, y un derecho directamente aplicable.

4.15. Dado que el acto lesivo denunciado proviene de una norma, para pronunciarse sobre la validez constitucional de dicho acto es necesario hacer un control de constitucionalidad de las disposiciones contenidas en la cuestionada Ley. En tal sentido, cabe recordar que los criterios a seguirse para proceder al control judicial difuso de constitucionalidad según lo ya establecido por este Tribunal en la STC 02132-2008-PA/TC son los siguientes:

a) Verificación de la existencia de una norma autoaplicativa o que el objeto de impugnación sea un acto que constituya la aplicación de una norma considerada inconstitucional: Debe verificarse si en el caso se aplica o amenaza aplicar (artículo 8 del Nuevo Código Procesal Constitucional) una norma legal autoaplicativa, es decir, aquella cuya aplicabilidad, una vez que ha entrado en vigencia, resulta inmediata e incondicionada (Cfr. STC 4677-2004-AA, F.J. 3) o de ser el caso verificarse si en el acto cuestionado se ha aplicado una norma legal que se acusa de inconstitucional.

4.16. En base a lo sostenido, la norma cuestionada en el presente caso califica como una norma autoaplicativa, ya que dicha ley incide en forma directa en la esfera

¹ Cabe mencionar que existen otros procesos constitucionales como la acción de inconstitucionalidad o la acción popular para hacer valer la soberanía de la Constitución.



subjetiva de la parte demandante. Ésta última es una asociación civil que se encuentra inscrita en la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI) conforme a la Resolución Directoral 085-2011/APCI-DOC, y se encuentra comprendida dentro del ámbito de la ley cuestionada. Por lo cual, la sola emisión de la ley genera un impacto en los derechos fundamentales invocados.

b) Relevancia del control de la ley respecto de la solución del caso: El control de constitucionalidad solo podrá practicarse siempre que la ley sobre la que se duda de su validez sea relevante para resolver la controversia sometida al juez. En este sentido el juez solo estará en actitud de declarar su invalidez cuando la ley se encuentre directamente relacionada con la solución del caso, término este último que no puede entenderse como circunscrito solo a la pretensión principal, sino que comprende incluso a las pretensiones accesorias y también a las que se promuevan en vía incidental. El juicio de relevancia que subyace al ejercicio válido del control de constitucionalidad no solo tiene el propósito de recordar el carácter jurídico del control de constitucionalidad de las leyes, sino también se establece como un límite a su ejercicio, puesto que, está vedado cuestionar hipotética o abstractamente la validez constitucional de las leyes.

4.17. En el caso en concreto, al tratarse de un amparo contra norma autoaplicativa (Artículo Único de la Ley N°32301), el control de su constitucionalidad resulta ser esencial – pues es el asunto controvertido – para proteger los derechos fundamentales.

c) Identificación de un perjuicio ocasionado por la ley: En tercer lugar y directamente relacionado con el requisito anterior, es preciso que se encuentre acreditado que la aplicación de la ley haya causado o pueda causar un agravio directo, pues de otro modo el juez estaría resolviendo un caso abstracto, hipotético o ficticio. A su vez, para que un planteamiento de esta naturaleza pueda realizarse en el seno del proceso constitucional de amparo, es preciso que su aplicación (real o futura) repercuta en el ámbito constitucionalmente protegido de algún derecho sometido a este proceso.

4.18. Conforme se indica, el artículo único de la Ley N°32301 modificó ciertos artículos de la Ley N°27692, y se procederá a analizar si dicha modificación afectó los derechos constitucionales que sostiene en su pretensión la amparista.

d) Verificación de la inexistencia de pronunciamiento previo del Tribunal Constitucional respecto de la constitucionalidad de la ley objeto de control: Asimismo, el ejercicio del control judicial de constitucionalidad de las leyes tampoco puede realizarse respecto de disposiciones legales cuya validez haya sido confirmada por este Tribunal en el seno de un control abstracto de constitucionalidad. Tal límite tiene el propósito de poner en evidencia que, si bien este Tribunal no tiene el monopolio del control de constitucionalidad, pues su "cuidado" es una tarea que compete a la sociedad abierta de los intérpretes jurisdiccionales de la Constitución, sin embargo, es en este Tribunal en el que la Constitución ha confiado su custodia "especializada". De ahí que el segundo párrafo del artículo VII del Título Preliminar del nuevo Código Procesal Constitucional prevenga que "Los jueces no pueden dejar de aplicar una norma cuya constitucionalidad haya sido confirmada en un proceso de inconstitucionalidad o en un proceso de acción popular", y también que la Primera Disposición Final de la Ley N.º 28301, Orgánica del Tribunal Constitucional, establezca que "Los Jueces y



Tribunales interpretan y aplican las leyes y toda norma con rango de ley y los reglamentos respectivos según los preceptos y principios constitucionales, conforme a la interpretación de los mismos que resulte de las resoluciones dictadas por el Tribunal Constitucional en todo tipo de procesos, bajo responsabilidad".

4.19. Se advierte que la Ley N°32301 no ha sido objeto de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional en un proceso de control abstracto de constitucionalidad.

e) Búsqueda de otro sentido interpretativo que pueda salvar la disposición acusada de inconstitucionalidad: Dadas las consecuencias que el ejercicio del control puede tener sobre las leyes, el Tribunal ha recordado que la declaración de inconstitucionalidad debe considerarse como la última ratio a la que un juez debe apelar (STC 0141-2002-AA/TC, F.J. 4 "c"; STC 0020-2003-AI/TC, F.J.5), habida cuenta que "los jueces y Tribunales solo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional", conforme dispone la Segunda Disposición General de la Ley N.º 28301, Orgánica del Tribunal Constitucional.

4.20. Los artículos de la ley cuestionada son normas de tipo "regla" es decir, normas de estructura cerrada cuya determinación semántica es clara en la medida que constituyen mandatos concretos y, por tanto, no resisten interpretación. En tal sentido, dado que las disposiciones cuestionadas son requisitos a cumplir (mandatos concretos), no habría margen para atribuirles un sentido interpretativo diferente a fin de salvar su constitucionalidad.

f) Verificación de que la norma a implicarse resulta evidentemente incompatible con la Constitución y declaración de inaplicación de esta al caso concreto: Luego de haber agotado los pasos antes referidos, debe verificarse si la norma legal objeto de control difuso de constitucionalidad es manifiestamente incompatible con la Constitución, y si es así, disponerse su inaplicación al caso concreto. En tal verificación resultará de particular importancia identificar aquel contenido constitucionalmente protegido, así como la manifiesta incompatibilidad de la norma legal respecto del mencionado contenido constitucional, procedimiento en el que resultará importante superar el control de proporcionalidad, entre otros que se estime pertinente, de modo que se argumente correctamente la decisión judicial.

4.21. En ese sentido, se verificará si la ley cuestionada resulta incompatible con la Constitución. Al respecto, se advierte que, conforme ha señalado la parte demandante, el artículo único de la Ley N°32301 modifica la Ley N°27692, en puridad, respecto de cuatro cuestiones esenciales:

- i.** La regulación de la APCI como agente encargada de dirigir, coordinar, ejecutar y supervisar la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional, orientada a captar en el exterior recursos para el desarrollo nacional en el marco de las prioridades de desarrollo nacional y de la política exterior. (Artículos 1 y 3.1)
- ii.** La creación de infracciones administrativas cuya sanción puede imponer la APCI relacionadas con el incumplimiento de obligaciones legales como no registrarse ante la APCI, no informar o reportar adecuadamente los recursos recibidos,



usar la cooperación internacional para fines distintos a los declarados. (Artículos 21.a.1, 21.c.2 (primer párrafo), 21.c.4)

- iii. La conformidad previa que la APCI debe otorgar a la ejecución de los planes, programas, proyectos o actividades registradas por los organismos que ejecutan la cooperación técnica internacional; así como a los contratos, actos jurídicos o administrativos que celebran con el Estado. (Artículos 4.u, y 21.b.4)
- iv. La prohibición de la utilización de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional para asesorar, asistir o financiar, de cualquier forma, o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado Peruano. (Artículo 21. c.2 (segundo párrafo))
- v. La proporcionalidad de las sanciones administrativas establecidas respecto a la comisión de las infracciones señaladas (Artículos 22.b y 22.d)

4.22. En atención a ello, se evaluará si en relación a estas cuatro cuestiones esenciales postuladas por la parte accionante, la aplicación de la norma cuestionada contraviene la constitución o le vulnera algún derecho fundamental.

i) Respecto a los artículos 1 y 3.1

4.23. Se cuestiona la regulación de la APCI como agente encargada de dirigir, coordinar, ejecutar y supervisar la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional, orientada a captar en el exterior recursos para el desarrollo nacional en el marco de las prioridades de desarrollo nacional y de la política exterior, conforme a lo establecido en los artículos 1 y 3.1.

4.24. Al respecto, el artículo 1 crea a la APCI como organismo público ejecutor, adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores, con autonomía técnica, económica, presupuestal y administrativa, encargada de ejecutar la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional, componente de la Política Exterior del Estado, orientada a captar en el exterior recursos para el desarrollo nacional, así como proyectar la oferta peruana de cooperación técnica internacional, en el marco de las prioridades de desarrollo nacional y de política exterior del Estado.

4.25. El artículo 3.1 (primer párrafo) define el objeto de la APCI, atribuyéndole la ejecución, programación, organización, control, supervisión y fiscalización de la cooperación técnica internacional no reembolsable. Asimismo, como mecanismo central de transparencia, el artículo 3.1. (segundo párrafo) establece la obligación legal de inscripción en un registro público administrado por la APCI, en el cual deben consignarse los proyectos, programas, actividades y la ejecución del gasto de todas las entidades que gestionan cooperación internacional, participen o no organismos del Estado, y utilicen o no beneficios tributarios.

4.26. La parte demandante señala que el artículo 1 de la Ley N°32301 al establecer que los proyectos de las ONG deben ejecutarse en el “marco” del desarrollo nacional y de la política exterior del gobierno, vulneraría el derecho a la asociación reconocido en el artículo 2.13 de la Constitución, pues impone y direcciona la finalidad de la ONG. Además, la recurrente señala que el artículo 3.1 constituye una injerencia injustificada en el espacio privado y la autonomía de la voluntad de las ONG, pues si su objeto es



lícito las ONG tienen la libertad para perseguir la finalidad que deseen. En tal sentido se amenaza el derecho al libre desarrollo y bienestar de las personas reconocidas en el artículo 1° de la Constitución.

4.27. Así las cosas, se advierte que la recurrente alega la vulneración a su derecho de asociación. Al respecto, el artículo 2, inciso 13, de la Constitución Política ha consagrado el derecho fundamental de asociación en el sentido de que toda persona tiene el derecho “a asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa”.

4.28. Por su parte, el Tribunal Constitucional, ha desarrollado en la STC 04241-2004-PA/TC que “el contenido esencial del derecho de asociación está constituido por: a) el *derecho de asociarse*, entendiendo por tal la libertad de la persona para constituir asociaciones, así como la posibilidad de pertenecer libremente a aquellas ya constituidas, desarrollando las actividades necesarias en orden al logro de los fines propios de las mismas; b) el *derecho de no asociarse*, esto es, el derecho de que nadie sea obligado a formar parte de una asociación o a dejar de pertenecer a ella, y c) la *facultad de auto organización*, es decir, la posibilidad de que la asociación se dote de su propia organización. El derecho de asociación, pues, se erige como una manifestación de la libertad personal dentro de la vida de coexistencia, a efectos de que las personas se unan para realizar una meta común. Ello se explica en la medida en que gran parte de los planes de vida del ser humano depende, para su cristalización, de la cooperación e interacción con otros; y ello porque su naturaleza gregaria lo lleva a agruparse con otros a fin conseguir los objetivos que, de hacerlo solo, no podría llegar a conseguirlos. En efecto, así como la persona tiene el derecho de desarrollar libremente su actividad individual para alcanzar los medios que se ha propuesto, tiene también la facultad de aunar esfuerzos con algunos o muchos de sus semejantes para satisfacer los intereses comunes de carácter político, económico, religioso, gremial, deportivo o de cualquier otra índole que determinen sus conductas en mutua interferencia subjetiva. Este derecho se sustenta en principios como el de autonomía de la voluntad, el de auto organización y en el principio de fin altruista” (F.J. 5).

4.29. De la revisión del artículo 1 de la ley, no se advierte una incidencia en el contenido del derecho de asociación de la recurrente respecto de su facultad de auto organización y la posibilidad de desarrollar las actividades necesarias para sus fines. En efecto, los artículos citados no limitan la existencia de la asociación ni su capacidad interna de organización o decisión con respecto de sus actividades.

4.30. Por el contrario, los artículos referidos se limitan a transcribir los objetivos de la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional al 2030, aprobada mediante el Decreto Supremo N°008-2023-RE, el cual es el principal instrumento para la gestión de la Cooperación Técnica Internacional en el Perú. Así, en el referido decreto supremo, se estipula como primer objetivo (OP1) de la Política Nacional de Cooperación Técnica Internacional “Consolidar la contribución de la CTI hacia las prioridades de desarrollo del país, promoviendo que los programas y documentos de estrategia país de las fuentes cooperantes, derivados de los procesos de negociación, se encuentren debidamente alineados a las prioridades definidas en la presente Política; las cuales están basadas en la **Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Plan Estratégico de Desarrollo Nacional al 2050, y a la Política General de Gobierno (PGG), en concordancia con la Política Exterior y el proceso de**



adhesión del Perú a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)”².

4.31. Por otro lado, el artículo 3.1. de la ley tampoco incide en el contenido del derecho de asociación, pues se limita a garantizar la transparencia de los recursos de la cooperación técnica internacional en atención al interés público que revisten, lo cual tampoco se refiere al contenido de la auto organización de la demandante ni direcciona su capacidad de decisión.

4.32. En atención a lo señalado, este extremo de la demanda debe ser declarado **IMPROCEDENTE** en aplicación del artículo 7.1. del Nuevo Código Procesal Constitucional.

ii) Respecto a los artículos 21.a.1, 21.c.2 (primer párrafo), 21.c.4

4.33. Se cuestiona la creación de infracciones administrativas cuya sanción puede imponer la APCI relacionadas con el incumplimiento de obligaciones legales como no registrarse ante la APCI, no informar o reportar adecuadamente los recursos recibidos, usar la cooperación internacional para fines distintos a los declarados, conforme a lo establecido en los artículos 21.a.1, 21.c.2 (primer párrafo), 21.c.4.

4.34. La parte recurrente señala que el artículo 21 de la ley no es claro, ni preciso, al contrario, utiliza conceptos indeterminados e inclusive subjetivos dejando su interpretación y definición a los funcionarios de la APCI. Advierte que la utilización de términos “como hacer uso indebido de recursos y donaciones” establece una redacción exageradamente abierta e indeterminada, ya que lo indebido lo podría solo hacer referencia a una consideración subjetiva, de quien haga la intervención, la cual se podría presentar en un proceso de fiscalización durante el proceso de ejecución de los proyectos, pero también podría darse en el proceso de la llamada conformidad previa. Lo mismo ocurre con el término “actos que afecten el orden público, la seguridad ciudadana, la defensa nacional, el orden interno o perjudiquen la propiedad pública o privada” ya que resulta imposible saber a qué tipo de actos se está refiriendo la norma, y resulta complicado encontrar una coherencia entre esta disposición y la siguiente en la que se sostiene que uno de los actos contra el orden público es el “financiamiento de actividades electorales”. Por lo cual, sostiene que la utilización de estos conceptos afecta la seguridad jurídica y el principio de taxatividad reconocido en el artículo 2.24.f de la Constitución.

4.35. Los artículos cuestionados señalan expresamente lo siguiente:

Artículo 21.- Determinación de las infracciones

Constituyen infracciones que comenten las entidades que gestionan cooperación técnica internacional las siguientes:

a. Infracciones Leves

1. No inscribirse o no renovar inscripción en los registros de la APCI o no actualizar su registro con la información exigida dentro del plazo previsto.

[...]

c. Infracciones muy graves

[...]

² <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/4478581/Decreto-supremo-politica-nacional-de-cooperacion-N%20008-2023-RE.pdf?v=1682451043>



2. Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional o aplicar los mismos a fines distintos para los cuales fueron previstos.

[...]

4. Destinar recursos de la cooperación técnica internacional o donaciones hacia actividades que hayan sido declaradas administrativa o judicialmente como actos que afecten el orden público, la seguridad ciudadana, la defensa nacional, el orden interno o perjudiquen la propiedad pública o privada.

Entre otros, constituye una afectación al orden público, el financiamiento de actividades electorales en contravención al ordenamiento jurídico electoral y a la Ley de Partidos Políticos. No constituye infracción la expresión de opiniones técnicas ante organismos públicos conforme a la normativa de la materia.

4.36. Al respecto, conforme a la STC 02192-2004-AA/TC, “el subprincipio de tipicidad o taxatividad constituye una de las manifestaciones o concreciones del principio de legalidad respecto de los límites que se imponen al legislador penal o administrativo, a efectos de que las prohibiciones que definen sanciones, sean éstas penales o administrativas, estén redactadas con un nivel de precisión suficiente que permita a cualquier ciudadano comprender sin dificultad lo que se está proscribiendo, bajo amenaza de sanción en una determinada disposición legal”.

4.37. Sobre la infracción contenida en el artículo 21.a.1., “No inscribirse o no renovar inscripción en los registros de la APCI o no actualizar su registro con la información exigida dentro del plazo previsto”, se advierte que la infracción consistente en no inscribirse, no renovar la inscripción o no actualizar el registro con la información exigida dentro del plazo previsto cumple con el estándar de taxatividad, ya que delimita de forma concreta tres conductas omisivas específicas: i) no inscribirse, ii) no renovar la inscripción y, iii) no actualizar la información exigida en el plazo establecido. Estas conductas no son abiertas ni genéricas, sino se tratan de incumplimientos delimitados claramente.

4.38. Sobre la infracción contenida en el artículo 21.c.2 (primer párrafo), “Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional o aplicar los mismos a fines distintos para los cuales fueron previstos”, se advierte que no se trata de una cláusula abierta o indeterminada, sino de una infracción construida sobre un criterio normativo claro, la desviación del fin autorizado. Así, cualquier ciudadano conoce cuál es el uso permitido de los recursos, pues este se encuentra definido en los convenios, planes y registros exigidos por la normativa de cooperación internacional. Cabe precisar que, los fondos de cooperación técnica internacional están destinados hacia un proyecto, programa o actividad registrados ante la APCI por las ONGs; por tanto, el parámetro de licitud es objetivamente verificable.

4.39. Sobre la infracción contenida en el artículo 21.c.4., “Destinar recursos de la cooperación técnica internacional o donaciones hacia actividades que hayan sido declaradas administrativa o judicialmente como actos que afecten el orden público, la seguridad ciudadana, la defensa nacional, el orden interno o perjudiquen la propiedad pública o privada”, el Tribunal Constitucional ha señalado en la STC 00009-2007-PI/TC lo siguiente:

110. La referencia al orden público, no corresponde a la de un concepto jurídico elástico carente de contenido que permita justificar cualquier despropósito. El principio de orden público, tiene un doble contenido.

111. Primero, es comprensivo del conjunto de valores, principios y pautas de comportamiento político, económico y cultural en sentido lato, cuyo propósito es la



conservación y adecuado desenvolvimiento de la vida coexistencial. En tal sentido, consolida la pluralidad de creencias, intereses y prácticas comunitarias orientadas hacia un mismo fin: la realización social de los miembros de un Estado. De esta forma, el orden público alude a lo básico y fundamental para la vida en comunidad, razón por la cual se constituye en el basamento para la organización y estructuración de la sociedad.

112. Segundo, también hace explícita la carga institucional de todo derecho fundamental que da lugar a que ningún derecho constitucional o situación subjetiva de origen legal o infralegal, pueda ser apreciado como una isla oponible a costa de la desprotección de otros derechos fundamentales o bienes constitucionales. Por ello, en criterio de este Tribunal, en un Estado social y democrático de Derecho (artículo 43º de la Constitución), el orden público y el bien común se encuentran instituidos en el propio contenido protegido de todo derecho fundamental (como los comprometidos en el presente caso, v.gr. asociación, igualdad, vida privada, entre otros), actuando sobre ellos, cuando menos, en una doble perspectiva: prohibitiva y promotora. Prohibitiva en el sentido de que, como quedó dicho, ningún derecho fundamental puede oponerse al contenido protegido de otros derechos fundamentales. Y promotora en cuanto cabe que el Estado exija a la persona (natural o jurídica) una actuación privada, siempre que no se afecte el contenido esencial de otros derechos fundamentales, así como se tenga por objeto concederles debida protección.

113. Por todo ello, en última instancia el orden público es un bien constitucional, que junto con seguridad y el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación, le corresponde también proteger al Estado, según el artículo 44º de la Constitución. En consecuencia, los supuestos de su vulneración deberán ser determinados casuísticamente con criterios de razonabilidad y proporcionalidad, y en estricto respeto del principio de legalidad del Derecho administrativo sancionador consagrado en el artículo 2º inciso 24, literal d) de la Constitución, con el siguiente tenor: "Nadie será procesado ni condenado por acto u omisión que al tiempo de cometerse no esté previamente calificado en la ley, de manera expresa e inequívoca, como infracción punible; ni sancionado con pena no prevista en la ley", y desarrollado por la jurisprudencia de este Colegiado; no obstante, siempre queda expedita la vía procesal correspondiente (ordinaria y constitucional) para el ejercicio de un control ex post jurisdiccional. De esta forma, el Tribunal valida plenamente la constitucionalidad de este supuesto de infracción impugnado.

4.40. Así, conforme lo ha establecido claramente el Tribunal Constitucional, el concepto de "interés público" no es un concepto impreciso, sino que tiene un doble contenido, es un bien constitucional protegido por el Estado y, por lo tanto, se puede delimitar objetivamente cuando una conducta lo afecta, más aún cuando el propio artículo 21.c.4 señala de manera enunciativa que supuestos afectarían al orden público (el financiamiento de actividades electorales en contravención al ordenamiento jurídico electoral y a la Ley de Partidos Políticos) y cuales no lo afectarían (la expresión de opiniones técnicas ante organismos públicos conforme a la normativa de la materia). Por lo tanto, el referido artículo 21.c.4 (primer párrafo) no se trata de una cláusula abierta que permita sancionar cualquier conducta arbitrariamente.

4.41. En ese sentido, corresponde que este extremo de la demanda sea declarado **INFUNDADO** al no acreditarse la vulneración del principio de legalidad ni el subprincipio de taxatividad.

iii) Respecto a los artículos 4.u, y 21.b.4

4.42. Se cuestiona la conformidad previa que la APCI debe otorgar a la ejecución de los planes, programas, proyectos o actividades registradas por los organismos que



ejecutan la cooperación técnica internacional; así como a los contratos, actos jurídicos o administrativos que celebran con el Estado conforme a los artículos 4.u, y 21.b.4.

4.43. Sobre este punto, el artículo 2, inciso 13, de la Constitución Política establece lo siguiente:

Artículo 2.- Toda persona tiene derecho:

13. A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, **sin autorización previa** y con arreglo a ley. No pueden ser disueltas por resolución administrativa.

4.44. Al respecto, sobre la prohibición de autorización previa, el entonces magistrado del Tribunal Constitucional, Ernesto Blume, señaló en su voto singular recaído en la STC 00018-2914-PI/TC lo siguiente:

Otra de las garantías que deriva nítidamente de la norma fundamental, es la relativa a la no autorización previa, premisa que parte del supuesto de que son los asociados quienes deciden conformarla y no así el Estado o algún tipo de ente ajeno a los propios interesados. De esta forma y aun cuando pueda resultar legítimo que la regulación de las asociaciones dependa o se sujete a ciertos criterios comunes que puedan establecerse de acuerdo a los tipos o variantes que aquellas adopten, no resultará viable que la decisión de instituir una asociación como tal dependa de lo que la administración pueda imponer al respecto, ya que la norma fundamental no condiciona su existencia a ningún requisito previo o anticipado que no sea la estricta voluntad de quienes decidan integrarla.

4.45. De lo señalado, resulta claro que el artículo 2, inciso 13, de la Constitución recoge una prohibición de autorización previa en el derecho de asociación. Sin embargo, ello no solo se debe limitar a la dimensión del derecho a asociarse, es decir, al momento de la constitución de la asociación, sino también debe extenderse al mismo desarrollo de actividades de las asociaciones y a su propia auto organización. Estas dimensiones también forman parte del contenido constitucionalmente protegido del derecho de asociación conforme a lo señalado precedentemente. Así, toda autorización previa que condicione el desarrollo de actividades de las asociaciones y su auto organización vulnera el derecho de asociación, aun cuando en apariencia no impida su constitución.

4.46. En ese sentido, se advierte que lo establecido por los artículos 4.u y 21.b.4, genera una condición obligatoria para ejecutar la Cooperación Técnica Internacional. Pues, tal como se desprende de la literalidad de los referidos artículos, la APCI debe otorgar una conformidad previa para la ejecución de planes, programas, proyectos o actividades registradas por los organismos que ejecutan la cooperación técnica internacional; así como a los contratos, actos jurídicos o administrativos que celebran con el Estado. Por ello, el desarrollo de actividades de las asociaciones y su misma auto organización se encuentra supeditado a la previa conformidad de la APCI, lo cual vulnera directamente el contenido del derecho fundamental de asociación.

4.47. Por consiguiente, este extremo de la demanda, referido a los artículos 4.u y 21.b.4 de la ley, debe declararse **FUNDADO** al acreditarse la vulneración al derecho de asociación, y, por lo tanto, declarar su inaplicación a su caso en concreto

iv) Respecto al artículo 21. c.2 (segundo párrafo)



4.48. Se cuestiona la prohibición de la utilización de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional para asesorar, asistir o financiar, de cualquier forma, o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado Peruano, conforme al artículo 21. c.2 (segundo párrafo).

Artículo 21.- Determinación de las infracciones

Constituyen infracciones que comenten las entidades que gestionan cooperación técnica internacional las siguientes:

c. Infracciones muy graves

[...]

2. Hacer uso indebido de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional o aplicar los mismos a fines distintos para los cuales fueron previstos.

Entre otros, constituye uso indebido, utilizar los citados recursos para asesorar, asistir o financiar, de cualquier forma, o modalidad, acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza, en instancias nacionales o internacionales, contra el Estado Peruano.

[...]

4.49. Como se evidencia, este artículo tipifica como “falta muy grave” el uso indebido de recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional, siendo que uno de los usos indebidos es destinarlos a asesorar, asistir, financiar acciones administrativas, judiciales o de otra naturaleza contra el Estado peruano en instancias nacionales o internacionales.

4.50. Al respecto la parte demandante advierte que, ello vulnera su derecho a la igualdad y no discriminación, pues, mientras la gran mayoría de los abogados pueden patrocinar y defender a empresas, al Estado, a particulares, sin ningún problema, los abogados de ONG que defienden a grupos sociales vulnerables no podrían hacerlo, lo cual advierte un trato diferente sin una fundamentación objetiva. Asimismo, señala que ello afecta también el derecho de defensa de los grupos más vulnerables que no podrán contar con abogados que los defiendan en procesos contra el Estado a nivel interno e internacional. Por último, advierte que se amenaza el derecho de petición, pues se prohíbe cualquier proceso con incidencia sobre el Estado.

4.51. Así, la recurrente alega que mediante el artículo 21.c.2 (segundo párrafo) se vulnera su derecho a la igualdad y no discriminación, el derecho de defensa y de petición de las personas que estas ONGs defienden.

4.52. Sin embargo, respecto a la aludida vulneración del derecho a la igualdad y no discriminación se debe precisar que para determinar si ha existido o no un trato discriminatorio, ha de precisarse, en primer término, la comparación de dos situaciones jurídicas; a saber, aquella que se juzga recibe el referido trato, y aquella otra que sirve como término de comparación, para juzgar si en efecto se está ante una violación de la cláusula constitucional de igualdad. En estos términos ha sido recogido por el Tribunal Constitucional en la STC 00012-2010-PI/TC:

La situación jurídica propuesta como término de comparación debe ostentar propiedades que, desde un punto de vista fáctico y jurídico, resulten sustancialmente análogas a las que ostenta la situación jurídica que se reputa discriminatoria. Desde luego, ello no implica exigir que se trate de situaciones idénticas, sino tan solo de casos entre los que quepa, una vez analizadas sus propiedades, entablar una relación analógica prima facie relevante [STC 00012-2010-PI/TC, fundamento 6 b)]



4.53. Pues bien, la situación de los abogados que patrocinan y defienden a empresas, al Estado y particulares es distinta a las de las ONGs que se encuentran dentro del ámbito de la ley 32301, pues éstas últimas gestionan cooperación técnica internacional. En ese sentido, las características que presentan los demás abogados que no gestionan cooperación técnica internacional, para efectos de tenerlas como término de comparación y juzgar si en efecto hay violación de igualdad son distintas. Así pues, no se han aportado elementos de juicio suficientes para establecer la analogía. Por lo cual, **respecto al extremo relativo a la alegada vulneración del derecho a la igualdad corresponde declarar INFUNDADA la demanda.**

4.54. Respecto al derecho de defensa, la Constitución lo reconoce en el artículo 139, inciso 14. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha señalado en la STC 03721-2022-PA/TC lo siguiente:

Asimismo, este Tribunal, en reiterada jurisprudencia, ha destacado que el derecho a la defensa comporta en estricto el derecho a no quedar en estado de indefensión en cualquier etapa del proceso, y ha precisado que este derecho tiene una doble dimensión: una material, referida al derecho del imputado o demandado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo; y otra formal, que supone el derecho a una defensa técnica, esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor durante todo el tiempo que dure el proceso. (F.J.4)

4.55. En virtud de lo expuesto, se advierte que la prohibición contenida en el artículo 21.c.2 (segundo párrafo) afectaría el derecho de defensa, toda vez que las personas que estas ONGs defienden se encontrarían limitadas respecto de su derecho a una defensa técnica. No obstante, cabe recordar que el ejercicio del derecho defensa está sujeto a límites razonables, los cuales serán analizados a continuación.

4.56. Respecto al derecho de petición, la Constitución lo reconoce en el artículo 2, inciso 20. Por su parte, el Tribunal Constitucional ha delimitado su contenido en la STC 01420-2009-PA/TC:

el contenido esencial del derecho de petición está conformado por dos aspectos: el primero es el relacionado estrictamente con la libertad reconocida a cualquier persona para formular pedidos escritos a la autoridad competente; y el segundo, unido irremediabilmente al anterior, está referido a la obligación de la referida autoridad de otorgar una respuesta al peticionante (STC 01420-2009-PA/TC, F.J. 4).

4.57. Así, conforme a lo señalado, la prohibición establecida a través del artículo 21.c.2 (segundo párrafo) afectaría el derecho de petición de las personas que las ONGs defienden, pues no contarían con asistencia para formular peticiones individuales o colectivamente, sin embargo, el ejercicio de este derecho debe ser analizado conforme a límites proporcionales como se verá a continuación.

4.58. En atención a ello, corresponde ahora analizar si la prohibición establecida a través del artículo 21.c.2 (segundo párrafo) atenta contra el derecho de defensa y petición de las personas que estas ONGs defienden, o si, por el contrario, resulta legítima al permitir la salvaguarda de otros bienes constitucionalmente protegidos como el principio de transparencia o el derecho de acceso a la información pública. Para ello se analizará la medida a la luz del *test* de razonabilidad o proporcionalidad y de los exámenes de adecuación, necesidad y proporcionalidad en sentido estricto.



4.59. Examen de adecuación: De conformidad con lo establecido en la STC 04466-2007-PA/TC, a la luz del examen de adecuación se exige que la medida impuesta tenga un fin y que sea adecuada para el logro de dicho fin. A su vez dicho fin no debe estar constitucionalmente prohibido y debe ser socialmente relevante. (F.J. 11).

4.60. En el caso en concreto, la finalidad perseguida mediante el artículo 21.c.2 (segundo párrafo) es la mayor transparencia y el acceso a la información pública de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional. Sobre ello, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente en la STC 00565-2010-PHD/TC:

5. El principio de transparencia se trata de un principio de relevancia constitucional implícito en el modelo de Estado Democrático y social de Derecho y la fórmula republicana de gobierno a que aluden los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución. Ahí donde el poder emana del pueblo, como señala la Constitución en su artículo 45º, éste debe ejercerse no solo en nombre del pueblo, sino para él. La puesta en práctica del principio de transparencia coadyuva a combatir los índices de corrupción en el Estado y, al mismo tiempo, constituye una herramienta efectiva contra la impunidad del poder permitiendo que el pueblo tenga acceso a la forma como se ejerce la delegación del poder. Una de las manifestaciones del principio de transparencia es, sin duda, el derecho de acceso a la información pública [...]

6. El principio de transparencia está también directamente vinculado con otro principio básico sobre el que se asienta el Estado Democrático Constitucional. Nos referimos ahora al principio de responsabilidad. Conforme se ha advertido, “si la información fuera perfecta y el ejercicio del poder transparente no habría necesidad de pedir cuentas a nadie. La demanda por la rendición de cuentas, la demanda por hacer transparentes hechos y razones, surge por la opacidad del poder” (Cfr. Schedler, Andreas: “Qué es la rendición de cuentas”, Instituto Federal de Acceso a la Información Pública, México, 2004 p. 26 y 27). De ahí que resulte meritorio que cuanto más transparente sea la gestión pública estaremos frente a administraciones más responsables y más comprometidas con los fines públicos, puesto que el secreto, por lo general, incentiva prácticas en defensa de intereses de grupos o individuales, pero no necesariamente hacia fines públicos.

4.61. Esta finalidad no está prohibida por la Constitución, por el contrario, se encuentra tutela en ella, pues en atención al principio de transparencia se garantiza un acceso efectivo y oportuno a información de calidad y confiable que garantiza un modelo transparente en la cooperación técnica internacional y los recursos y donaciones que provienen de ella. En ese sentido, la medida sometida al *test* supera el examen de adecuación.

4.62. Examen de necesidad: De conformidad con lo establecido en la STC 04466-2007-PA/TC, a través del juicio de necesidad se examina si dentro del universo de medidas que la Administración podría aplicar para lograr su objetivo, la medida adoptada es la menos restrictiva de derechos. (F.J.12)

4.63. Desde esta perspectiva cabe cuestionarse si ¿existe una medida alternativa menos lesiva a los derechos de la recurrente que al mismo tiempo satisfaga los bienes constitucionales que persigue el artículo 21.c.2 (segundo párrafo) de la ley? La respuesta es positiva, pues conforme al artículo 3.3. de la Ley 27692, modificado mediante la Ley 32301, la APCI “es el órgano responsable del control, supervisión y fiscalización de la cooperación técnica internacional y la correcta utilización de los recursos que reciben, realizadas de acuerdo con las disposiciones legales y convencionales que regulan la cooperación internacional y sobre la base de la



información a que se refieren el artículo 14 del Decreto Legislativo 719 y los artículos 74 y 75 de su Reglamento”. De este modo, se evidencia que existen medidas menos lesivas e igualmente satisfactorias para garantizar la transparencia de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional, las cuales serían los mismos actos de fiscalización (informes, auditorías, etc.) que lleva a cabo la APCI conforme al artículo 14 del Decreto Legislativo 719³ y los artículos 74 y 75 de su Reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo 015-92-PCM.

4.64. Por consiguiente, la medida sometida al *test* no supera el subprincipio de necesidad, por lo cual, se debe concluir que el artículo 21.c.2. (segundo párrafo) vulnera el derecho de defensa y el derecho de petición de las personas que defienden las ONGs. En consecuencia, corresponde declarar **FUNDADO** este extremo de la demanda y declarar la inaplicación a su caso en concreto.

v) Respecto a los artículos 22.b y 22.d

4.65. Se cuestiona la proporcionalidad de las sanciones administrativas establecidas respecto a la comisión de las infracciones señaladas conforme a los artículos 22.b y 22.d.

Artículo 22.- Sanciones

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

b) Multa de hasta quinientas (500) Unidades Impositivas Tributarias (UIT) de acuerdo con la escala y metodología de multas y sanciones, aprobadas por la APCI.

[...]

Cancelación de la inscripción en los Registros referidos en el literal m) del artículo 4 de la presente Ley, en los supuestos de reincidencia de faltas muy graves; sin perjuicio de la disolución de la persona jurídica por decisión judicial.

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

4.66. Al respecto, la recurrente sostiene que el legislador tuvo la decisión de agravar sustancialmente, sobre todo las sanciones económicas contra las organizaciones fiscalizadas, pues tienen una finalidad de disolución de facto de las organizaciones no gubernamentales. Refiere que el aumento es impagable para las organizaciones, más aún tomándose en cuenta que es una organización sin fines de lucro, y que los recursos económicos provienen de cooperación internacional, y deben ser utilizados en la ejecución de sus proyectos. Por otro lado, la suspensión o cancelación en el registro para recibir o ejecutar la cooperación técnica internacional, contraviene el derecho de asociación, pues disolverá de facto la ONG.

4.67. Sobre la proporcionalidad de las sanciones en sede administrativa, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

³ **Artículo 14.-** Los organismos perceptores de Cooperación Técnica Internacional proporcionarán a la Agencia Peruana de Cooperación Internacional - APCI información referida al monto, a la procedencia y a la ejecución de la cooperación recibida para cada plan, programa, proyecto o actividad específica de desarrollo, la cual consignará en el portal de transparencia que al efecto implementará la APCI, conforme a lo establecido en la Ley 27692, Ley de creación de la Agencia Peruana de Cooperación Internacional (APCI).



Principio de proporcionalidad de la sanción, esto es, que la sanción que se imponga, debe corresponderse con la conducta prohibida, de modo que están prohibidas las medidas innecesarias o excesivas. Corresponde, pues, que el órgano que aplica la sanción pondere la intencionalidad o reiteración del acto, así como los perjuicios causados. (STC 00002-2021-PI/TC, F.J.48)

4.68. Primeramente, conforme a lo señalado precedentemente los artículos 21.b.4 y 21.c.2. (segundo párrafo) de la ley han sido declarados inaplicables al caso en concreto, por lo cual en la imposición de sanciones conforme a lo establecido en el artículo 22 de la ley no puede considerarse como infracción a los artículos 21.b.4 y 21.c.2.

4.69. Respecto a que, el aumento de la multa resulta impagable para las organizaciones, se debe precisar que conforme a la literalidad del artículo 22.b, la imposición de multas se realizará conforme a una escala y metodología, es decir, no se aplica de manera indiscriminada o arbitraria el límite de 500 UIT. Asimismo, se advierte que la referida multa, conforme a una escala, que se fundamenta en la proporcionalidad y adecuación entre la gravedad de los hechos y la intensidad de la sanción, no impide el ejercicio del derecho de asociación, toda vez que se limita a sancionar el incumplimiento de deberes legales que resultan necesarios para garantizar la transparencia y el control de los recursos y donaciones de la cooperación técnica internacional.

4.70. Sobre el alegato referido a que la suspensión o cancelación en el registro para recibir o ejecutar la cooperación técnica internacional, contraviene el derecho de asociación, pues disolverá de facto la ONG, cabe precisar que, el cuestionado artículo 22.d. establece expresamente lo siguiente "Cancelación de la inscripción en los Registros referidos en el literal m) del artículo 4 de la presente Ley, en los supuestos de reincidencia de faltas muy graves; **sin perjuicio de la disolución de la persona jurídica por decisión judicial.**" Por otro lado, el artículo 2.13 de la Constitución establece que "Toda persona tiene derecho [...] A asociarse y a constituir fundaciones y diversas formas de organización jurídica sin fines de lucro, sin autorización previa y con arreglo a ley. **No pueden ser disueltas por resolución administrativa.**"

4.71. Así las cosas, el cuestionado artículo 22.d. únicamente establece una medida de naturaleza sancionadora, no la disolución de la ONG. Por el contrario, reconoce de manera expresa la reserva judicial para la disolución de una entidad asociativa prevista en el Código Civil peruano. Así, cabe concluir que el artículo 22.d. no vulnera el derecho de asociación, pues no se impide la existencia de las ONGs, sólo se limita su participación en el ámbito de la cooperación técnica internacional que es supervisada por la APCI. En consecuencia, este extremo de la demanda debe ser declarado **INFUNDADO.**

Costos procesales

4.72. Finalmente, y como consecuencia de la estimación en parte de la pretensión principal de la demanda, corresponde ordenar a la emplazada la succión de los costos procesales en atención a lo dispuesto por el artículo 28° del Nuevo Código Procesal.

V. DECISIÓN

5.1. Por los considerandos expuestos, de conformidad con las normas legales y constitucionales glosadas, concordante con los artículos 1º, 2º, 44º, y 52º del Código



Procesal Constitucional, la señora Juez del Sexto Juzgado Especializado en lo Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, impartiendo justicia a Nombre de la Nación, **RESUELVE:**

1. **DECLARAR INFUNDADA** la excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva de la demandada Poder Ejecutivo.
2. **DECLARAR INFUNDADA** la excepción de falta de legitimidad para obrar pasiva y activa de la demandada Agencia Peruana de Cooperación Internacional.
3. **DECLARAR FUNDADA EN PARTE LA DEMANDA** de amparo interpuesta por el **INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL** contra **EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Y LA AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL**, por la vulneración de los derechos a la asociación, defensa y petición, y, en consecuencia, **INAPLICABLES** a la demandante los artículos 4.u, 21.b.4 y 21.c.2. (segundo párrafo) de la Ley N°27692, modificada por la Ley N°32301.
4. **DECLARAR INFUNDADA LA DEMANDA** en el extremo relativo al cuestionamiento de los artículos **21.a.1, 21.c.2 (primer párrafo), 21.c.4, 22.b y 22.d** de la Ley N°27692, modificada por la Ley N°32301.
5. **DECLARAR IMPROCEDENTE LA DEMANDA** en el extremo relativo al cuestionamiento de los artículos 1 y 3.1 de la Ley N°27692, modificada por la Ley N°32301.
6. **CON** pago de costos procesales a favor de la recurrente.
7. **MANDO** que consentida y/o ejecutoriada se archive definitivamente el presente proceso. **Notificándose. -**