



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2023-PI/TC  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
AUTO 2 – REQUERIMIENTO

### AUTO DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 18 días del mes de abril de 2024, en sesión de Pleno Jurisdiccional, los magistrados Morales Saravia (presidente), Pacheco Zerga (vicepresidenta), Gutiérrez Ticse, con fundamento de voto que se agrega, Domínguez Haro, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, con fundamento de voto que se agrega, han emitido el presente auto. El magistrado Monteagudo Valdez, emitió voto singular que también se agrega. Los magistrados intervinientes firman digitalmente en señal de conformidad con lo votado.

#### VISTA

La demanda de inconstitucionalidad interpuesta por la defensora encargada a cargo de la Defensoría del Pueblo contra la Ley 31689, Ley que modifica los artículos 10, 45, 61 y 63 del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, en el marco de la seguridad ciudadana; y,

#### ATENDIENDO A QUE

1. Mediante auto de fecha 24 de julio de 2023, este Tribunal dispuso requerir al defensor del Pueblo para que ratifique la demanda presentada en autos, o no, atendiendo a que la misma había sido firmada por la “defensora encargada a cargo de la Defensoría del Pueblo”. Al respecto, se advirtió que:

7. [...] debe advertirse que con fecha 19 de mayo de 2023 se publicó en el diario oficial El Peruano la Resolución Legislativa del Congreso 013-2022-2023-CR, mediante la cual se oficializa la elección del señor Josué Manuel Gutiérrez Córdor como defensor del pueblo, y que, por lo tanto, corresponde requerir que ratifique o no la demanda presentada.

8. Debe concluirse, en consecuencia, que la demanda de autos no se puede admitir a trámite, pero no porque no se hayan reunido los requisitos previstos en los artículos 100 y 101 del NCPCo al presentarla, sino por la circunstancia extraordinaria y sobreviniente de que el Congreso de la República designó un nuevo defensor del pueblo.

9. En caso de que el Defensor del Pueblo ratifique la demanda, este



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2023-PI/TC  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
AUTO 2 – REQUERIMIENTO

Tribunal deberá evaluar la pretensión de que se declare la inconstitucionalidad de la Ley 31689, por cuanto dicha norma infringiría diversas disposiciones de la Constitución.

2. Dicho auto fue notificado a la a la Defensoría del Pueblo mediante el Oficio 00215-2023-SR/TC, el día 13 de noviembre de 2023 (foja 92 del cuadernillo digital del expediente).
3. Visto el tiempo transcurrido y atendiendo a que, hasta la fecha, la Defensoría del Pueblo no ha manifestado su decisión de ratificar la demanda presentada (como hizo en los expedientes 0013-2022-PI/TC y 0002-2023-PI/TC), se le debe requerir para que en el plazo de cinco días hábiles exprese su decisión, bajo apercibimiento de declararla improcedente.

Por estas consideraciones, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

### **RESUELVE**

**REQUERIR** al defensor del Pueblo para que ratifique la demanda presentada en autos, o no, dentro del plazo de cinco días hábiles, bajo apercibimiento de declararla improcedente.

Publíquese y notifíquese.

SS.

**MORALES SARAVIA  
PACHECO ZERGA  
GUTIÉRREZ TICSE  
DOMÍNGUEZ HARO  
OCHOA CARDICH  
HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00008-2023-PI/TC  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
AUTO 2 – REQUERIMIENTO

**FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO  
GUTIÉRREZ TICSE**

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas magistrados, es decir, requerir al Defensor del Pueblo para que ratifique la demanda presentada en autos, o no, dentro del plazo de cinco días hábiles, bajo apercibimiento de declararla improcedente. Para estos efectos, me adhiero al voto de mi colega Hernández Chávez, al coincidir con su fundamentación.

**S.**

**GUTIÉRREZ TICSE**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2023-PI/TC  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
AUTO 2 – REQUERIMIENTO

### FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO HERNÁNDEZ CHÁVEZ

Coincido con el sentido de lo resuelto por mis colegas, es decir, con requerir al Defensor del Pueblo para que ratifique la demanda presentada en autos, o no, dentro del plazo de cinco días hábiles, bajo apercibimiento de declararla improcedente. Sin embargo, considero pertinente hacer las siguientes precisiones:

1. La demanda de inconstitucionalidad de autos fue presentada por la persona encargada de la Defensoría del Pueblo, designada mediante Resolución Defensorial 005-2022-DP, publicada en el diario oficial *El Peruano* con fecha 29 de abril de 2022.
2. Al respecto, ni la Constitución Política, ni la Ley 26520, la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo (LODP), contemplan la figura de un Defensor del Pueblo encargado, ni facultan a ningún otro funcionario a interponer demandas de inconstitucionalidad en su nombre.
3. El artículo 8 de la LODP señala que el Defensor del Pueblo designará, entre sus Adjuntos, al que lo representará en aspectos administrativos, en los casos de impedimento temporal o cese cuando sea imposible que continúe en el cargo hasta que lo asuma el sucesor. En tal sentido, lo más cercano a la figura de un *Defensor del Pueblo encargado* que existe a nivel legal es un Adjunto encargado de aspectos *administrativos*. Pero en otros aspectos, sigue teniendo las mismas funciones que los demás Adjuntos, no las del Defensor del Pueblo. Ni la Constitución Política ni la LODP lo facultan a ello.
4. El citado artículo establece que la conducción de la Primera Adjuntía está a cargo de un funcionario denominado Primer Adjunto, quien reemplaza al titular en caso de ausencia, impedimento temporal o cese, en los términos y condiciones que establece la LODP.
5. Conforme a lo señalado en la citada Resolución Defensorial 005-2022-DP, la encargatura materia de controversia fue dispuesta de acuerdo con lo establecido en el artículo 13 del Reglamento de Organización y Funciones de la Defensoría del Pueblo, aprobado mediante Resolución Defensorial 007-2019-DP.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2023-PI/TC  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
AUTO 2 – REQUERIMIENTO

6. La Resolución Defensorial 005-2022-DP resuelve declarar que la Primera Adjunta, “en su calidad de Defensora del Pueblo encargada, gozará de la inmunidad y prerrogativas previstas en el artículo 161º de la Constitución y ejercerá todas las competencias y potestades conferidas por ésta así como por la Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo, tal como lo ha señalado el Tribunal Constitucional en el Expediente N° 00005-2013-PI/TC”.
7. Con el debido respeto por lo señalado en un auto emitido en el citado Expediente 00005-2013-PI/TC, considero que ni la Constitución Política, ni la LODP, permiten que una persona que no ha sido elegida por el Congreso de la República, conforme lo dispone el artículo 161 de la Norma Suprema, ejerza todas las competencias del Defensor del Pueblo.
8. El Adjunto que reemplace administrativamente al Defensor del Pueblo solo podrá hacerlo conforme a lo establecido en la Constitución Política y en la LODP. El reglamento de esta última ley no puede desnaturalizar su contenido, ni otorgar competencias que las normas de mayor rango no otorgan. Por tanto, este funcionario no es un Defensor del Pueblo *encargado*, ni tiene su inmunidad y prerrogativas. Suponer que eso es así implicaría aceptar que el Defensor del Pueblo tiene la potestad para elegir a un Defensor del Pueblo transitorio.
9. Cabe destacar que, conforme al artículo 7 de la LODP, los Adjuntos son seleccionados mediante concurso público según las disposiciones que señale el reglamento aprobado por el Defensor del Pueblo. Una persona elegida de esta manera no puede tener las inmunidades y prerrogativas de un alto funcionario del Estado, pues no ha sido elegido por el Congreso de la República conforme a lo establecido en la Constitución Política. A mi modo de ver las cosas, sería inconcebible considerar que se trata de un funcionario aforado, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 99 y 100 de la Norma Suprema.
10. El cargo de *Defensor del Pueblo encargado* no existe ni constitucional ni legalmente. Ha sido creado mediante un reglamento, que no puede desnaturalizar a la ley. Lo que existen son los Adjuntos, y uno de ellos puede reemplazar al Defensor del Pueblo *en cuestiones administrativas* hasta que se elija a uno nuevo, pero sigue siendo un



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2023-PI/TC  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
AUTO 2 – REQUERIMIENTO

Adjunto.

11. Ahora bien, el artículo 203 de la Constitución Política señala taxativamente a los sujetos legitimados para interponer una acción (i.e. demanda) de inconstitucionalidad. El inciso 4 de la citada norma señala de forma expresa al Defensor del Pueblo como uno de tales sujetos legitimados.
12. En concordancia con lo dispuesto en nuestra Norma Suprema, el artículo 98 del Nuevo Código Procesal Constitucional (NCPCo), que regula la representación procesal de los sujetos legitimados para interponer una demanda de inconstitucionalidad, señala que el Defensor del Pueblo interpone “directamente la demanda”.
13. A su vez, el artículo 9.2 de la LODP, señala que el Defensor del Pueblo está facultado, “en el ejercicio de sus funciones”, entre otras cosas, para ejercitar ante este Tribunal Constitucional la acción de inconstitucionalidad contra las normas con rango de ley a que refiere el artículo 200.4 de la Constitución Política.
14. Como puede apreciarse, las normas citadas se refieren expresamente y de forma directa al Defensor del Pueblo, no a otro funcionario subalterno o quien haga sus veces, para el ejercicio de la facultad bajo análisis. No podría ser de otra forma, pues, como fuera señalado *supra*, la propia Constitución Política establece taxativamente quiénes son los sujetos legitimados para interponer una demanda de inconstitucionalidad. Interpretar ello de otro modo sería atentar directamente contra lo dispuesto en la Norma Suprema.
15. Conforme a lo dispuesto en el artículo 7 de la LODP, el Defensor del Pueblo “estará auxiliado por Adjuntos que lo representarán en el ejercicio de las funciones y atribuciones previstas en esta ley”.
16. Sin embargo, dicha precisión no permite que los Adjuntos interpongan demandas de inconstitucionalidad en representación del Defensor del Pueblo. Las normas deben interpretarse sistemáticamente, pero siempre en atención al principio de jerarquía, según el cual la norma inferior no puede estar en contradicción con la norma superior.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2023-PI/TC  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
AUTO 2 – REQUERIMIENTO

17. En el presente caso, la Norma Suprema dispone la legitimidad procesal para interponer demandas de inconstitucionalidad de forma taxativa. Las normas inferiores deben interpretarse en conformidad con esta regla.
18. Existen dos normas de naturaleza orgánica, el NCPCo y la LODP, que se pronuncian sobre la legitimidad procesal del Defensor del Pueblo en materia de procesos inconstitucionalidad. La primera de ellas recalca que este debe interponer la demanda directamente. La norma es clara y no deja margen de duda. En este sentido, guarda concordancia plena con lo dispuesto expresamente en la Constitución Política.
19. La segunda ley orgánica mencionada, la LODP, señala entre las atribuciones del Defensor del Pueblo la de interponer demandas de inconstitucionalidad (artículo 9.2). Agrega, también que podrá ser representado por sus Adjuntos en el ejercicio de sus funciones y atribuciones “previstos en esta ley” (artículo 7).
20. La LODP parece no guardar concordancia con las dos primeras, en tanto pareciera legitimar a los Adjuntos a interponer demandas de inconstitucionalidad, pero la clave para interpretar sistemáticamente esta norma se encuentra en su texto final, pues la labor de apoyo de los Adjuntos hace referencia al ejercicio de funciones y atribuciones “previstos en esta ley”.
21. La facultad de interponer demandas de inconstitucionalidad, aunque tenga un necesario desarrollo legal en el NCPCo, es de origen constitucional, no legal. En tal sentido, conforme surge de la propia LODP, dicha facultad no se encuentra dentro de los márgenes de delegación de funciones a los Adjuntos del Defensor del Pueblo.
22. Cabe destacar que el Defensor del Pueblo tiene facultades y atribuciones no contempladas expresamente en la Constitución Política, pero que, en concordancia con el objetivo constitucional de dicho alto funcionario, sí se encuentran desarrolladas en la LODP. A estas funciones y atribuciones se refiere el citado artículo 7 de la LODP cuando señala que los Adjuntos podrán representar al Defensor del Pueblo.



## TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00008-2023-PI/TC  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
AUTO 2 – REQUERIMIENTO

23. El Defensor del Pueblo tiene diversas funciones y atribuciones de carácter legal, pero para ilustrar lo señalado basta con mencionar un solo ejemplo: lo dispuesto en el mismo artículo 9.2 de la LODP ya citado, según el cual el Defensor del Pueblo también se encuentra facultado para interponer demandas de *habeas corpus*, amparo, *habeas data*, acción popular y acción de cumplimiento, en tutela de los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad.
24. Estas facultades se encuentran en plena concordancia con lo dispuesto en la Constitución Política, pues conforme a su artículo 162, corresponde al Defensor del Pueblo “defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía”.
25. La Constitución Política no señala de forma expresa que el Defensor del Pueblo pueda interponer todas esas acciones constitucionales. En tal sentido, se trata de *atribuciones legales* del Defensor del Pueblo, que guardan concordancia con el espíritu de su función constitucional, pero son un desarrollo legal de sus funciones y atribuciones constitucionales.
26. Es necesario hacer notar que nuestra Norma Suprema no establece taxativamente la legitimación procesal para interponer demandas de *habeas corpus*, amparo, *habeas data*, acción popular y acción de cumplimiento, de manera que la LODP no se encuentra en contradicción con la Constitución en dicho extremo. La legitimación procesal en los demás procesos constitucionales es una materia enteramente reservada a lo dispuesto en el NCPCo, conforme lo dispone el artículo 200 de la Constitución Política, según el cual “Una ley orgánica regula el ejercicio de estas garantías”.
27. Así, en concordancia con ello, el artículo 31 del NCPCo, referido a la legitimación en los procesos de *habeas corpus*, señala que la demanda este tipo de procesos “También puede interponerla la Defensoría del Pueblo”.
28. Asimismo, el artículo 40 del NCPCo, referido a la representación procesal en el amparo, señala que “La Defensoría del Pueblo puede interponer demanda de amparo en ejercicio de sus competencias



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00008-2023-PI/TC  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
AUTO 2 – REQUERIMIENTO

constitucionales”. Por su parte, el artículo 67 del NCPCo, que versa sobre la legitimación y representación en materia de procesos de cumplimiento, señala que “la Defensoría del Pueblo puede iniciar procesos de cumplimiento”.

29. El artículo 83 del NCPCo, referido a la legitimación en los procesos de acción popular, señala que la demanda puede ser interpuesta por cualquier persona. Finalmente, en el caso de los procesos de habeas data el NCPCo no establece una regla expresa respecto de la Defensoría del Pueblo, de manera que rige lo señalado en el citado artículo 9.2 de la LODP.
30. Como puede apreciarse, cuando el NCPCo regula la legitimidad procesal en los procesos de tutela no se refiere al Defensor del Pueblo en singular, sino a la Defensoría del Pueblo como entidad.
31. Conforme a lo expuesto, se aprecia que la atribución legal del Defensor del Pueblo para interponer demandas de *habeas corpus*, amparo, *habeas data*, acción popular y acción de cumplimiento es concordante con lo dispuesto en el artículo 7 de la LODP, es decir, permite que los Adjuntos representen al Defensor del Pueblo en el ejercicio de tales funciones y atribuciones, pues se encuentran “previstas en la ley”.
32. Pero la facultad de interponer una demanda de inconstitucionalidad no es una atribución legal, se encuentra taxativamente regulada en la Constitución Política a favor del Defensor del Pueblo y no de la Defensoría del Pueblo y, por tanto, no es delegable a los Adjuntos de esta entidad, ni mucho menos a favor de un *Defensor del Pueblo encargado*, pues esta figura no existe ni constitucional ni legamente.
33. Por las razones, resulta una exigencia constitucional que este Tribunal Constitucional solicite al Defensor del Pueblo que se ratifique en la demanda de inconstitucional de autos, pues solo él, y ningún otro funcionario de la Defensoría del Pueblo, se encuentra constitucionalmente facultado para interponer dicha demanda.

**S.**

**HERNÁNDEZ CHÁVEZ**



**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

EXP. N.º 00008-2023-PI/TC  
DEFENSORÍA DEL PUEBLO  
AUTO 2 – REQUERIMIENTO

**VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO  
MONTEAGUDO VALDEZ**

Emito el presente voto singular porque, como ya expuse al disentir del auto de fecha 24 de julio de 2023 suscrito por la mayoría de mis colegas en la presente causa, una solicitud de ratificación de la demanda de inconstitucionalidad dirigida a la Defensoría del Pueblo representa la creación de una regla procesal que no encuentra sustento en una bien entendida autonomía procesal del Tribunal Constitucional, y que, por el contrario, desatiende el principio de unidad institucional de los órganos constitucionales, el principio de neutralidad con el que debe actuar la jurisdicción constitucional en todos los procesos y el principio *favor processum*.

En tal sentido, corresponde que la referida demanda de inconstitucionalidad presentada por la Defensoría del Pueblo sea admitida sin la exigencia previa del cumplimiento del requerimiento señalado.

**S.**

**MONTEAGUDO VALDEZ**