

**Pontificia Universidad Católica del Perú**  
**Facultad de Derecho**



**Informe Jurídico de la sentencia del Expediente 00892-2019-PHC/TC**

Trabajo de Suficiencia Profesional para optar el Título de Abogado que  
presenta:

**Autora:** Paola Valeria Ochoa Olivera

**Asesor:** José Enrique Sotomayor

**Lima, 2022**

## **RESUMEN**

El presente trabajo busca determinar si el proceso de Hábeas Corpus interpuesto por Jorge Bracamonte y Ana Vidal en contra del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Superintendencia de migraciones, debió haber sido declarado fundado en todos sus extremos por el Tribunal Constitucional. En ese sentido, la investigación parte de la hipótesis principal de que efectivamente este proceso cumple con los requisitos para ser fundado por completo, en tanto, los oficios emitidos por el MINREE mediante los cuales se solicitaba el pasaporte en vigencia como requisito a todo ciudadano venezolano a excepción de aquellos que fuesen mayores de 70 años, mujeres embarazadas y niños o niñas sin partida de nacimiento, resultaron ser no sólo una burocratización del proceso migratorio sino un arbitrariedad que afectó la libertad de tránsito y derechos conexos de los migrantes venezolanos. Por ello, para su corroboración, se han evaluado el expediente tanto en su parte procesal como de fondo, apoyado en la sistematización de una serie de instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, en jurisprudencia nacional y doctrina en la materia. Para de ese modo concluir que, en el proceso efectivamente se han afectado derechos como, el derecho a la libertad de tránsito y derechos conexos como el derecho de solicitar refugio y el derecho igualdad y no discriminación. Por lo que, el proceso debió ser declarado fundado en todos sus extremos efectivamente. Al ser esa nuestra perspectiva nos parece criticable el razonamiento del TC en este caso en varios de sus extremos, ya que desconocen parte de sus obligaciones estatales, han descuidado la oportunidad de mencionarse alrededor de temas tan vigentes como la migración en el Perú y no ha cumplido con la efectividad que una garantía como el Habeas Corpus exige en materia de protección de derechos.

## **ABSTRACT**

This paper seeks to determine whether the Habeas Corpus process filed by Jorge Bracamonte and Ana Vidal against the Ministry of Foreign Affairs and the Superintendence of Migration should have been declared founded in all its aspects by the Constitutional Chamber. In this sense, the investigation is based on the main hypothesis that this process effectively meets the requirements to be founded in its entirety, since the official letters issued by the Ministry of Foreign Affairs requesting a valid passport as a requirement for all Venezuelan citizens except for those over 70 years of age, pregnant women and children without birth certificates, turned out to be not only a bureaucratization of the migratory process but an arbitrariness that affected the freedom of transit and the related rights of Venezuelan migrants. Therefore, for its corroboration, the file has been evaluated both in its procedural and substantive part, supported by the systematization of a series of international instruments on Human Rights, in the national jurisprudence and in the doctrine on the matter. To conclude that the process has effectively affected rights such as the right to freedom of transit and related rights such as the right to seek refuge and the right to equality and non-discrimination. Therefore, the process should have been declared effectively founded in all its extremes. This being our perspective, the reasoning of the Constitutional Court in this case seems to us criticized in several of its extremes, since it ignores part of its state obligations, it has left aside the opportunity to mention current issues such as migration in Peru, and it has not complied with the effectiveness that a guarantee such as Habeas Corpus requires in terms of protection of rights.

## ÍNDICE TEMÁTICO

<b>I. CONTEXTO:</b> .....	<b>5</b>
<b>II. HECHOS RELEVANTES:</b> .....	<b>12</b>
PRE PROCESO: .....	12
PROCESO: .....	13
Demanda ante el Poder Judicial: .....	13
Contestación de la Demanda: .....	13
Sentencia de Primera Instancia: .....	14
Sentencia de Segunda Instancia: .....	15
Tribunal Constitucional:.....	16
<b>III. RECONSTRUCCIÓN DE LOS ARGUMENTOS DE LA SENTENCIA:</b> .....	<b>19</b>
VOTO DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ .....	19
VOTO DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES .....	20
VOTO DEL MAGISTRADO BLUME FORTINI.....	21
VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA- SALDAÑA BARRERA .....	21
VOTO DE LOS MAGISTRADOS FERRERO COSTA Y SARDÓN DE TABOADA.....	22
<b>IV. IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS</b> .....	<b>24</b>
IV.1 PROBLEMA PRINCIPAL: .....	26
¿Se debe declarar fundada la demanda de Hábeas Corpus?.....	26
PROBLEMAS PROCESALES: .....	26
IV.1.1 ¿Se debe declarar fundada la demanda de Hábeas Corpus?.....	26
IV.1.2 ¿Se cumple con los requisitos para declarar procedente un Hábeas Corpus en el presente caso? .....	29
IV.1.3 ¿Ha operado la sustracción de la materia?.....	31
IV.1.4 ¿El Tribunal Constitucional ampara los derechos de personas que se encuentren fuera del territorio peruano? .....	34
IV.1.5 ¿Son los representados en la demanda un grupo indeterminado o ¿son amparados bajo un interés difuso? .....	36

IV.2	PROBLEMAS DE FONDO:	39
	El derecho a la Libertad	39
IV.2.1	¿Se han vulnerado la libertad de tránsito y derechos conexos?	41
	Soberanía Estatal	43
	Análisis en el caso concreto	43
IV.2.2	¿Se ha vulnerado los derechos conexos?	45
IV.2.3	¿Se ha vulnerado el derecho a solicitar refugio?	46
	El Refugio:	47
	Complementariedad de los sistemas de protección	47
	Derechos y principios de los refugiados: derecho al asilo y el principio de no devolución	49
	Normativa y procedimiento para solicitar refugio en el Perú	51
	Análisis en el caso concreto	52
IV.2.4	¿Se ha vulnerado el derecho a la igualdad y no discriminación?	54
	Derecho a la igualdad:	54
	Mandato de no discriminación:	56
	Estándar normativo en la materia	58
	Análisis en el caso concreto	60
<b>V.</b>	<b>CONCLUSIONES</b>	<b>62</b>
<b>VI.</b>	<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>64</b>

## **I. CONTEXTO:**

Desde tiempos remotos, el ser humano ha visto la necesidad de desplazarse de su lugar de origen a otros espacios geográficos, impulsados por motivos sociales, políticos, económicos, laborales, culturales, educativos, comerciales, catástrofes medio ambientales, entre otros. En esta línea, Guillen (2019) señala que dichos motivos son “la columna vertebral de los cimientos de la migración” (p.283). Los cuales, pueden darse de manera voluntario o forzada, dependiendo de la circunstancia en particular (OIM 2012, p.19).

En este sentido, Gonzales y Sotomayor (2022)<sup>1</sup> no se equivocan al señalar que la “migración es una alternativa de ultima ratio” (p.5), cuando las personas se encuentran frente a situaciones en el peor de los casos inadmisibles y en el mejor de los casos en búsqueda de una mejor calidad de vida. Cual sea el panorama que incentive la migración no se debe de perder de vista las circunstancias que la rodean frente a la nueva realidad que le toque vivir a la persona que migra en su nuevo destino.

Por su parte, el Estado peruano no ha sido ajeno al fenómeno de la movilidad humana. Basta con revisar los movimientos migratorios que han acontecido y acontecen hasta el día de hoy como parte de la Época Republicana del Perú, para darnos cuenta que la migración y la inmigración son constantes en nuestra historia. Prueba de ello, es la inmigración China y Japonesa del Siglo XIX<sup>2</sup>, la migración interna y externa producida por la crisis social, política y el conflicto armado de la década de los 80; y la actual migración masiva venezolana que data del 2017 (Blouin, 2020).

La Organización Internacional para las Migraciones (en adelante, OIM), indicó que los países latinoamericanos con mayor índice de recepción de migrantes venezolanos fueron Colombia, Perú, Chile y Argentina (2020, p.2). Por su parte, el Reporte de Respuesta a Venezolanos, señala que, Perú es el segundo país a nivel mundial en recibir solicitudes de refugiados y el primero en la región en recibir migrantes de nacionalidad venezolana

---

<sup>1</sup> Gonzales, Sotomayor (2022). La migración venezolana en el Perú [texto inédito, aún no publicado]

<sup>2</sup> Inmigración China en el Perú: 170 años de aporte cultural. En: Revista Working Paper Series (WPS) de REDCAEM. 2. Edición N° 10. 2019. Consultado el 12/05/2022. En: <https://acortar.link/BbPbOW>

(Plan Internacional, 2021), quienes dejan su país por el “deterioro de la vigencia de los derechos humanos y la grave crisis política, económica y social que atraviesa, y el debilitamiento de la institucionalidad democrática del país” (Comisión IDH 2017, p.15), gestándose de esta manera una de las peores crisis humanitarias de las últimas décadas.<sup>3</sup> Ante ello, se ha reportado que a partir de la apertura de nuestras fronteras el año 2017, ingresan a diario aproximadamente un millón y medio de personas en situación de desplazamiento.

Al respecto, el año 2017, durante el gobierno del ex presidente Pedro Pablo Kuczynski, se recepcionó alrededor de 37 800 solicitudes de refugio (3553 solicitantes fueron venezolanos/as) y una nueva regulación que les permitiría tener condiciones mínimas para su estancia, a través del Permiso Temporal de Permanencia (en adelante, PTP).

El año 2018, se volvió particularmente mas restrictiva la entrada a territorio peruano de migrantes venezolanos a partir de la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en sus derechos y obligaciones como Estado miembro del Mercado Común del Sur (en adelante, MERCOSUR), también se restringió el tránsito de ellas de conformidad con el acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados. Limitándose de esta manera la entrega del PTP y solicitando la cédula de identidad junto a su pasaporte, el cual, tendría que haber sido expedido con 6 meses de anticipación. Dicho mandato fue modificado y flexibilizado, dejando que los migrantes venezolanos que se encuentren dentro del grupo de personas en situación de vulnerabilidad puedan acceder al territorio nacional sin contar con el pasaporte.

Posteriormente el año 2019, durante el gobierno del ex presidente Martín Vizcarra, se exigió la presentación del PTP y contar con la visa humanitaria, la cual podía ser solicitada exclusivamente en los consulados de Perú en Venezuela, burocratizándose el ingreso al territorio por el alto costo que implicaba para la gran mayoría de migrantes. Al parecer, todas estas medidas obstruccionistas se fueron gestando por el clamor popular de la ciudadanía peruana frente a la ola migracionista de venezolanos y las ideas erradas que aún se tienen de los migrantes.

---

<sup>3</sup> Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario (2019): Las migraciones en el contexto colombo-venezolano. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer – Colombia, Universidad del Rosario.

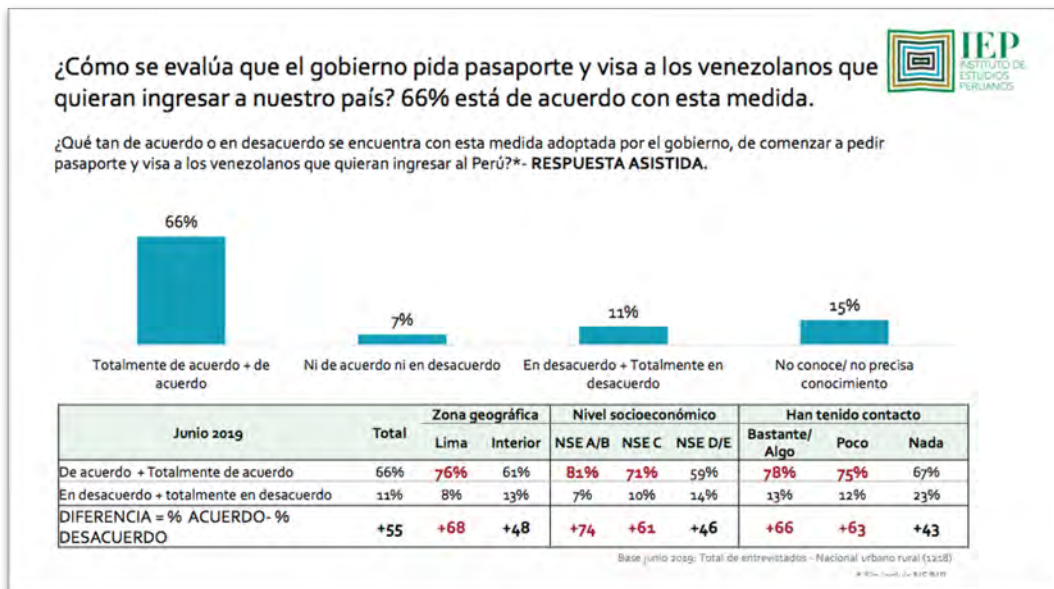


Tabla de sondeo alrededor de la aprobación al requisito de pasaporte y visa impuesto por el gobierno. Fuente: IEP


Por su parte, el reporte del Banco Mundial señala que de conformidad con los datos oficiales proporcionados el año 2019, los migrantes y refugiados venezolanos se concentran en 8 provincias del Perú, siendo Lima y el Callao, las provincias que albergan al 84% de dicha población, repartiéndose el otro 16% entre las provincias de La Libertad, Arequipa, Ica, Piura, Ancash y Lambayeque. Dicha distribución demográfica se debe al nivel de vida y a la oportunidad económica que les ofrecen (2021, p.24)

Como se puede apreciar, de los datos presentados previamente, el Perú es uno de los países en la región con mayor cantidad de migrantes venezolanos, por lo que la regulación que este brinde ante el fenómeno de la movilidad humana es de suma importancia, mas aún, si tomamos en consideración que al contar con la base de Derecho Internacional de Migraciones (en adelante, DIM), posee plena libertad en su regulación, la cual tiene como único límite el respeto y la garantía de los derechos humanos. Por ello, al ser un ente soberano, tiene la obligación de cooperar con otros Estados para crear regímenes multilaterales internacionales, en los que los desplazamientos humanos se pueda producir de forma efectiva y segura (Barajas 2020).

Sin embargo, parece que esa efectividad y seguridad que se buscaba en la regulación se quedaría en un imaginario o en un buen deseo, puesto que, se evidencia mediante la encuesta realizada en el año 2019 por el Instituto de Estudios Peruanos que existe una

amplia desaprobación por parte de los nacionales peruanos quienes tienen ideas erróneas sobre los migrantes venezolanos, las cuales se basan en argumentos estereotipados o xenófobos.

¿Por qué está **en desacuerdo** con la migración venezolana?-  
MÚLTIPLE-PRINCIPALES RAZONES



SOLO ENTRE QUIENES ESTÁN EN DESACUERDO	TOTAL	ZONA GEOGRÁFICA						NIVEL SOCIOECONÓMICO		
		LIMA	TOTAL INTERIOR	NORTE	CENTRO	SUR	ORIENTE	NSE A/B	NSE C	NSE D/E
<b>MOTIVOS ECONÓMICOS/LABORALES</b>	75%	73%	76%	83%	85%	65%	69%	72%	74%	75%
Le quitan trabajo a los peruanos	54%	52%	55%	67%	59%	43%	50%	47%	59%	53%
Afecta la economía nacional	29%	27%	31%	35%	38%	27%	21%	30%	26%	31%
Aumenta la informalidad	18%	18%	19%	20%	32%	13%	15%	17%	20%	18%
<b>INSEGURIDAD/ AUMENTO DE LA DELINCUENCIA</b>	67%	74%	64%	69%	66%	66%	49%	70%	69%	66%
<b>MALA RELACIÓN CON PERUANOS</b>	31%	25%	34%	29%	58%	31%	29%	20%	29%	34%
Son personas malcriadas/sin valores	22%	17%	25%	25%	36%	23%	19%	12%	20%	26%
Discriminan a los peruanos	11%	8%	13%	8%	34%	8%	17%	4%	14%	12%
No se adaptan a las costumbres de los peruanos	7%	5%	9%	7%	24%	4%	8%	5%	10%	7%
<b>SON DEMASIADOS</b>	26%	28%	24%	20%	36%	23%	27%	24%	30%	24%
<b>OCUPAN SERVICIOS/RECURSOS ESTATALES</b>	13%	10%	14%	15%	26%	10%	9%	12%	15%	12%

■ Diferencia significativa 95%

Total de entrevistados que están en desacuerdo con la migración venezolana (B31)

Tabla de las principales razones por las cuales los peruanos están en desacuerdo con la migración venezolana. Fuente: IEP

Pero aquí no acaba todo, el populismo de nuestros legisladores ha llevado a que presenten propuestas legislativas en las que se buscó desconocer pactos internacionales en la materia, la devolución de migrantes solo por su situación irregular en el Perú y el endurecimiento y la formulación de mayores límites burocráticos emitidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores (en adelante, MINRE), la Superintendencia Nacional de Migraciones (en adelante, SNM), la Comisión Especial Para Refugiados (CER) o incluso la Comisión Especial Para Refugiados en el Perú (en adelante, CEPR); para impedir directamente la entrada de migrantes venezolanos en nuestro país.

En este sentido, como se puede apreciar, dentro del contexto pre pandémico, el ingreso de migrantes venezolanos a territorio peruano cada vez ha sido mas restrictivo, ya sea por medio del endurecimiento de los límites democráticos o por medio del populismo del legislador y las propuestas de leyes presentadas, negando y desconociéndose la obligación del Estado peruano y los derechos de los migrantes. Entonces cabe preguntarnos, si la situación de los migrantes previo a la pandemia se presentaba como una situación inflexible y arbitraria, ¿cómo fue su situación en medio de la pandemia?



Al respecto, nos debemos situar temporalmente en el 16 de marzo del año 2020, fecha en la cual, se ordenó el cierre de fronteras tanto nacionales como internacionales por la propagación del Covid-19 a nivel mundial. Sin embargo, el desplazamiento de migrantes nunca se detuvo, por lo que, como respuesta a la constante afluencia de nuevos migrantes a territorio peruano, se mantuvo los requisitos previamente mencionados de pasaporte, visa humanitaria, con la diferencia de que se amplió el listado de miembros de los grupos vulnerables y se permitió el ingreso de aquellas personas que eran familiares de residentes presentando su carnet de extranjería.

Por su parte, instituciones como la CEPR, que tienen conocimiento del movimiento migratorio constante en el país, vieron por conveniente el cierre de sus puertas en distintos puntos fronterizos, hasta que llegue la ansiada virtualidad. No obstante, en su proceso de virtualidad, se olvidaron que la migración no es un fenómeno que se ha gestado en días, y que la demora en su actuación versus la necesidad de los migrantes de llegar a su lugar de destino, generó un ingreso migratorio en situación de irregularidad. Dando lugar a que, los legisladores menos informados o poco asesorados, planteen toda clase de propuesta legislativa lesiva de derechos.

Tal es el caso, de la presentación de proyectos de ley por parte de los congresistas de diversas bancadas, quienes buscan de una u otra forma erradicar la migración, pero con especial énfasis, la migración venezolana. Como es el caso de los Proyectos Ley N°4958/2020, N°5349/2020-CR y N° 5625/2020-CR. Al respecto, el primer Proyecto Ley N° 4958/2020, ordena la repatriación de extranjeros en situación de vulnerabilidad por emergencia sanitaria; el segundo Proyecto Ley N° 5349/2020-CR, “Ley que dispone la inaplicación e invocación el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular de Naciones Unidas y Otras Medidas”, pretendía dejar sin efecto de manera inmediata los PTP, con la finalidad de que los migrantes de nacionalidad venezolana regresen a su país de origen; y finalmente, el tercer proyecto ley N° 5625/2020-CR “Ley que modifica e incorpora diversos artículos del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones e incorpora un artículo del Código Penal”, buscó incluir dentro de la legislación penal peruana un procedimiento de carácter especial, el cual, sea aplicable a infracciones en materia migratoria que afecten el orden público e interno, así como, la seguridad ciudadana, la salud pública y el ingreso al territorio nacional, con la finalidad de dar firme y celeridad al cumplimiento a aquellas

sanciones de expulsión e impedimento de ingreso aplicable a dichas infracciones, y el control del registro migratorio (Barajas de la Vega M.J, Espino Pérez, Rischmoller Vargas, V. 2021: 28)

En esta misma línea, no podemos ser ajenos en señalar que el actual presidente del Perú, Pedro Castillo, a lo largo de su campaña presidencial, planteó la expulsión de extranjeros, indicando ante sus seguidores que de salir electo presidente, el mismo 28 de julio, día en el que asumiría la presidencia, otorgaría un plazo de 72 horas a los extranjeros para que se dispongan a abandonar el país<sup>4</sup>. Como se puede apreciar, el actual mandatario lo único que hizo a lo largo de sus discursos es acrecentar mensajes xenofóbicos y de criminalizar la migración. Pero ¿ellos será la solución ante la gran ola migratoria que hoy en día enfrenta el Perú?

Somos conscientes de la necesidad apremiante por parte de las entidades públicas de lograr una mayor regulación, puesto que ello responde a la búsqueda de cierto orden en la entrada y salida de nuestro territorio, lo que justifica en gran medida las acciones que realiza para llevar un fidedigno control. Sin embargo, dichas acciones carecerán de justificación si se deja de lado el enfoque de derechos humanos que debe primar con la finalidad de brindar una protección a los migrantes; y mas bien, se mostraría el rostro de un Estado infractor de sus obligaciones y que fomenta la xenofobia y la discriminación. Impartiendo un sentimiento de ajenidad y de poca solidaridad entre los peruanos frente a los extranjeros, en especial, frente a extranjeros de nacionalidad venezolana.

Ello se evidencia, con la no entrega de algún distintivo de identificación válida, por medio de la cual se le reconozca a la persona como solicitante, colocándola en una posición de irregularidad; o al no promover políticas a las cuales ellas puedan acceder con la sola presentación de su Cédula de Identificación, prueba de ello, es que al día de hoy los migrantes venezolanos, no pueden acceder a un seguro médico<sup>5</sup>, a una educación

---

<sup>4</sup> Pedro Castillo: “Delinquentes extranjeras tendrá 72 horas de desplazo para salir del país”. Diario el Comercio. Revisado el 13/05/2022. En: <https://acortar.link/M3cPvu>

<sup>5</sup> El Sistema Integral de Salud (SIS) temporal que se otorgó a las personas extranjeras mediante DL 1466 es solo para casos de contagio por Covid, pero no para el resto de enfermedades. Asimismo, respecto al acceso al SIS, sólo es posible acceder a este con Carné de Extranjería. (Barajas, 2020)

mínima<sup>6</sup>, prestamos bancarios<sup>7</sup> y centros laborales formales<sup>8</sup>. Ubicándolas en una posición de extra vulnerabilidad, similar a la que se encontraban en su país de origen.

Finalmente, por lo expuesto en el presente acápite podemos concluir que el fenómeno de la migración data de Siglos atrás, y su principal característica es que es multicausal. Prueba de ello, es la migración masiva de ciudadanos venezolanos al territorio peruano, puesto que en su país de origen hubo un debilitamiento de sus instituciones democráticas, se deterioró la vigencia de los derechos humanos, se dio una crisis política, social y económica; lo que los motivo a desplazarse geográficamente, al estar dentro de una de las peores crisis humanitarias de los últimos años.

Por su parte, el Estado peruano se convirtió en un país de recepción masiva de migrantes; sin embargo, la nula regulación de la entrada, el acceso a su territorio y las malas decisiones estatales tomadas y dirigidas por los presidentes, han colocado a este grupo de personas en una posición de extrema vulneración, al enfrentarse a políticas xenófobas y de corte discriminatorio. Ante ello, compartimos lo señalado por Blouin (2020) cuando resalta la importancia de “adoptar políticas públicas como los Planes Nacionales de Derechos Humanos y la Política Nacional Migratoria 2017-2025; así como promulgar la Ley de Migraciones y la Ley del Refugiado, por medio de las cuales se busca garantizar la protección a sus derechos”

A continuación, tomando como punto de partida el marco contextual sobre el fenómeno de la movilidad humana en Perú, pasaremos a analizar la sentencia del Expediente 00892-2019-PHC/TC, la cual versa sobre la vulneración del derecho a la libertad de tránsito y derechos conexos, a los que vienen enfrentándose los migrantes venezolanos al verse impedidos de ingresar a territorio peruano.

---

<sup>6</sup> Los menores han perdido el año académico con la pandemia, pues ni siquiera tienen como solventar un dispositivo móvil o el acceso a internet (Plan Internacional, 2021)

<sup>7</sup> Para poder acceder a una cuenta en cualquier banco es necesario contar con un documento válido de la nación. Cuestión que, hoy por hoy, solo es permitida a quienes cuenta con carnet de extranjería o residencia.

<sup>8</sup> En base a una encuesta realizada por el estudio de Movilidad Humana de COPEME y Terra Nueva, se ha comprobado que “el 54,8% de los encuestados trabajan hasta 7 días de la semana de 9 a 12 horas”. (Plan Internacional, 2021).

## **II. HECHOS RELEVANTES:**

Hemos considerado pertinente dividir los hechos en 5 partes. Estas son: los hechos relativos previos al proceso, la ejecución del proceso en sí, la sentencia de primera instancia, la sentencia tras la apelación del proceso y cómo ha trabajado el caso finalmente el Tribunal Constitucional. A continuación, un mayor detalle:

### **Pre Proceso:**

1. Con fecha 18 de agosto del 2018, el Ministro de Relaciones Exteriores, Mauro Arturo Medina Guimaraes, remitió al Ministro de Estado en el Despacho del Interior el Oficio RE (MIN) N° 2-10/10<sup>9</sup>, por medio del cual, se le informó que al haber sido suspendida la República Bolivariana de Venezuela en sus derechos y obligaciones como Estado miembro del MERCOSUR, queda también suspendidas las obligaciones y los derechos del Estado peruano respecto del tránsito de aquellas personas residentes o nacionales de dicho país; de conformidad con el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados.
2. El día 23 de agosto del 2018, el Ministro de Relaciones Exteriores, Mauro Arturo Medina Guimaraes, remitió al Ministro de Estado en el Despacho del Interior el Oficio RE (MIN) N° 2-10/14<sup>10</sup> por medio del cual realizó precisiones técnicas respecto del Oficio RE (MIN) N° 2-10/10, señalando que no se solicitará la presentación del pasaporte a menores de edad que cuenten únicamente con partida de nacimiento, mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad y adultos mayores de mas de 70 años.
3. Con fecha 24 de agosto del 2018:
  - I. Mediante Informe N° 00493-2018-AJ/MIGRACIONES, se recomendó establecer como exigencia la exhibición del pasaporte vigente para realizar de manera correcta y oportuna el control migratorio de ingreso a territorio peruano, con la atengencia de que la República Bolivariana de Venezuela se encuentra en

---

<sup>9</sup> Del 16 de agosto del 2018.

<sup>10</sup> Del 22 de agosto del 2018.

condición de suspendida respecto de sus obligaciones y derechos propios al ser Estado Parte del MERCOSUR.

- II. Mediante la Resolución de Superintendencia N° 000270-2018, visto los informes previamente mencionados y tomando en consideración los criterios de flexibilización, se dispuso que a partir de las 00:00 horas del día 25 de agosto del 2018 se solicitara el pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana.

### **Proceso:**

#### **Demanda ante el Poder Judicial:**

4. Con fecha 03 de septiembre del 2018, el señor Jorge Ricardo Bracamonte Allain y la señora Ana María Vidal Carrasco (en adelante, los demandantes) interpusieron ante el Quinto Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima una demanda de Hábeas Corpus contra Mauro Arturo Medina Guimaraes<sup>11</sup> y Eduardo Alfonso Sevilla Echevarría<sup>12</sup> (en adelante, los demandados), solicitando se deje sin efecto el impedimento de ingreso al territorio peruano de venezolanas y venezolanos que no cuenten con pasaporte.
5. Respecto a los derechos fundamentales sobre los cuales había una amenaza, los demandados alegan que se violó los siguientes derechos: derecho a la libertad de tránsito, derecho a solicitar refugio, derecho a la igualdad y no discriminación y derecho de los niños y niñas y adolescentes.
6. Mediante Resolución N° 01 de fecha 04 de septiembre del 2018, se admitió el auto admisorio a trámite de la demanda mediante el proceso de Hábeas Corpus.

#### **Contestación de la Demanda:**

7. El 12 de setiembre del 2018, la procuraduría pública a cargo del Sector Interior (en adelante, Procuraduría) solicitó se declare infundada la demanda en todos sus extremos.

---

<sup>11</sup> Ministro del Interior.

<sup>12</sup> Superintendente Nacional de Migraciones.

8. Con fecha 14 de septiembre del 2018:

- I. Mediante el Oficio N° 000048-2018-AJ/MIGRACIONES, se precisó la documentación que deberá ser presentada por las personas de nacionalidad venezolana que hayan sido exonerados de las exigencias del pasaporte.
- II. El señor Eduardo Alfonso Sevilla Echevarria (en adelante, Superintendente), solicitó se declare infundada la demanda, en los siguientes términos:

II.1. La restricción del derecho al libre tránsito posee rango constitucional y esta se sustenta al amparo de la Ley de Migraciones<sup>13</sup> y su Reglamento, Decreto Supremo N° 007-2017-IN, los cuales establecen la documentación necesaria y obligatoria para el ingreso al territorio nacional.

IV.2.4 Los ciudadanos de nacionalidad venezolana sólo pueden ingresar al territorio peruano previa presentación del pasaporte, puesto que la República Bolivariana de Venezuela no forma parte del MERCOSUR.

9. El día 25 de setiembre del 2018:

- I. La Procuraduría solicitó se declare improcedente o se deduzca la sustracción de la materia.
- II. El Superintendente solicitó que se declare infundado el Proceso Constitucional que se viene siguiendo.

Sentencia de Primera Instancia:

10. Con fecha 05 de octubre del 2018, el Quinto Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, resolvió en Primera Instancia mediante la Resolución S/N, en los siguientes términos:

- I. Declarar fundada en parte la Acción del Hábeas Corpus por haberse vulnerado el derecho constitucional al libre tránsito de migrantes venezolanos y venezolanas que no cuenten con pasaporte.

---

<sup>13</sup> Decreto Legislativo N° 1350, publicado el 07 de enero del 2017.

- II. Dejar sin efecto la Resolución de Superintendencia N° 000270-2018 de fecha 24 de agosto del 2018, en el extremo en el que indica que desde las 00:00 horas del día 25 de agosto del 2018 se solicitara el pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana para ingresar a Perú. Para lo cual, las autoridades demandadas deberán elaborar en un plazo máximo de 30 días un Plan Nacional Estratégico que regule al movilidad migratoria de ciudadanos venezolanos que garantice sus derechos fundamentales.
  - III. Recomendar a los demandados que se continúe con permitir el ingreso al territorio nacional sin la presentación de pasaporte a los ciudadanos venezolanos como menores de edad, mujeres en estado de vulnerabilidad y adultos mayores de 70 años y personas con discapacidad. Del mismo modo, se deberá aplicar el principio de unidad migratoria familiar e Interés Superior del Niño.
  - IV. Exhorta a las autoridades demandadas emitir disposiciones complementarias con el fin de señalar la documentación que deberán presentar los y las ciudadanas con el fin de controlar a los migrantes que ingresan a territorio peruano.
  - V. Se ponga en conocimiento de la Defensoría del Pueblo, a fin que esta proceda conforme a sus atribuciones coadyuvando en la defensa de los beneficiarios.
  - VI. Una vez consentida y ejecutada se archive definitivamente lo actuado.
11. Ante ello, con fecha 10 de octubre del 2018, los demandados interpusieron recurso de apelación ante la Cuarta Sala Penal de Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, con la finalidad que se revoque lo señalado en la Sentencia de fecha 05 de octubre del 2018 y solicitaron se le declare infundada.
12. El día 11 de octubre del 2018, el Quinto Juzgado en lo Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, indicó:
- I. Concedió el recurso de apelación con efecto suspensivo y ordena la elevación de los autos.
  - II. Mediante el Oficio N° 6488-2018-5JPL/CSJL, elevó el proceso de Hábeas Corpus en apelación de la sentencia ante la Cuarta Sala Penal para Procesos con Reos Libres.

Sentencia de Segunda Instancia:

13. El día 27 de noviembre del 2018, la Cuarta Sala Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución N° 1070, resolvió el recurso de apelación, en los siguientes términos:

I. Revocó la Sentencia del 05 de octubre del 2018, emitida por el Quinto Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, la cual declaró fundada en parte la acción de Hábeas Corpus.

II. Reformuló dicha sentencia declarando improcedente la demanda de Hábeas Corpus y dejó sin efecto las consecuencias que de ella deriva.

14. Con fecha 18 de diciembre del 2018, los demandantes presentaron un escrito mediante el cual se interpone un Recurso de Agravio Constitucional (en adelante, RAC), en contra de la Sentencia emitida por el Quinto Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, de fecha 05 de octubre del 2018. Al respecto, solicitaron al Tribunal Constitucional (en adelante, TC) que anule la sentencia y declare fundada la Acción de Hábeas Corpus interpuesta primigeniamente.

15. El día 18 de enero del 2019, la Cuarta Sala Penal para Presos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución N° 041, concede el Recurso de Agravio Constitucional (en adelante, RAC), en consecuencia, dispone que se eleve los autos al TC.

16. Con fecha 29 de enero del 2019, mediante Oficio N° 6488-2018-0-4°-SPRL/CSJL/PJ, se elevó el Proceso Constitucional de Hábeas Corpus ante el TC.

Tribunal Constitucional:

17. El día 05 de abril del 2019, los demandantes interpusieron RAC contra la Resolución S/N emitida por la Cuarta Sala Penal para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, que resolvió revocar la Sentencia de fecha 05 de octubre del 2018 emitida por el Quinto Juzgado Penal para Procesos con Reos Libres de Lima, que declaró fundada la demanda de Hábeas Corpus, a fin de que el TC lo anule y declare fundada dicha garantía constitucional interpuesta inicialmente.



18. Con fecha 16 de diciembre del 2021, mediante sesión del Pleno del TC, se resolvió en la Sentencia 1007/2021:

I. Declarar fundada la demanda, por lo que se dispone que la SNM, cuando regule el ingreso de ciudadanos de otros países por razones humanitarias deberá realizar una consideración mínima de lo señalado en el artículo 11 del Decreto Legislativo 1350, como también se podrá considerar otras categorías en las que se encuentren las personas migrantes en situación de vulnerabilidad.

II. Declarar improcedente la demanda en otro extremo.

19. El día 20 de diciembre del 2021, se notificó a las partes respectivamente, la Resolución de la Sentencia 1007/2021.



## GRÁFICO N° 1 – CUADRO RESUMEN DE LOS HECHOS DEL CASO



### **III. RECONSTRUCCIÓN DE LOS ARGUMENTOS DE LA SENTENCIA:**

En la presente sección plantaremos una reconstrucción de los argumentos emitidos por los magistrados del TC en sus votos particulares, de la sentencia en análisis.

#### **Voto de la Magistrada Ledesma Narváez**

20. La magistrada Ledesma Narváez, consideró que se debió declarar fundada en parte la demanda, bajo los siguientes fundamentos.

I. En primer lugar, respecto al análisis de procedencia del Hábeas Corpus, en base al artículo 200 inciso 1 de la Constitución en concordancia al artículo 33 del Nuevo Código Procesal Constitucional (en adelante, NCPC) considera que, al ser los supuestos afectos, ciudadanos venezolanos que aún no han ingresado al territorio nacional, no hay forma de amparar su derecho a libre tránsito, salud y/o trabajo. En ese sentido, estima que este extremo debe ser declarado improcedente.

II. En segundo lugar, de un análisis de los temas de fondo y los derechos demandados, señaló que tras la suspensión de Venezuela como Estado parte del MERCOSUR, Perú paralizó las facilidades en el ingreso de sus nacionales al territorio nacional. Por lo que, contar con pasaporte fue una exigencia para todos los ciudadanos provenientes de tal país. Sin embargo, mediante Oficio RE (MIN) N° 2-50/15, el Ministro de Relaciones Exteriores hizo las precisiones técnicas sobre las medidas temporales para minimizar los impactos negativos. Disponiéndose que, por razones humanitarias pudieran pasar sin el requisito del pasaporte: menores de edad, mujeres embarazadas y adultos mayores de 70 años. Lo cual, excluyó otros casos en situación de vulnerabilidad, sin mayor justificación.

21. En ese sentido, no se consideró que la Ley de Migraciones, Decreto Legislativo N° 1350 (en adelante, Ley de Migraciones) en su artículo 11 ya regulaba aquellos casos que implican una situación de vulnerabilidad. Por lo que, las personas con discapacidad, las víctimas de trata de personas, víctimas de tráfico de migrantes, personas originarias de pueblos indígenas, entre otras, quedaron fuera de cualquier

protección. Lo cual, no es conforme al principio humanitario que debe orientar este proceso.

22. Finalmente, detalló que si bien en el contexto del Covid-19 los países habían cerrado sus fronteras y por lo tanto el pedido podía considerarse una sustracción de la materia, puesto que, considero relevante que actos como los acontecidos no se vuelvan a repetir. Por ello, declaró fundada la demanda en esta parte.

### **Voto del Magistrado Miranda Canales**

23. Respecto al análisis del caso por parte del magistrado Miranda Canales, es preciso señalar que al igual que la magistrada Ledesma Narváez, declaró fundada e improcedente en parte la demanda. Para ello, realizó un análisis de procedencia y después uno de fondo.
24. Así, en torno al primer punto, detalló que al no haberse identificado plenamente a las personas que podrían verse afectadas o amenazadas en sus derechos por la medida demandada, corresponde determinar que el Hábeas Corpus resulta improcedente. En lo que respecta el tema de los ciudadanos venezolanos que aún ni han ingresado al territorio, afirmó que cabía un análisis del fondo.
25. Por otro lado, mediante el examen del caso, cronológicamente detalló como fueron dándose las normas que regularon la entrada de nacionales venezolanos al país. De esa forma, resaltó como después de la salida del MERCOSUR de Venezuela, Perú empezó a solicitar como requisito contar con un pasaporte de manera general y aunque posteriormente permitió que ciertas personas fueran exoneradas de este requisito, no consideró todas las situaciones de vulnerabilidad, detalladas en el artículo 11 de la Ley de Migraciones.
26. Concluyó señalando que, la diferenciación que se realizaron traen como resultado una distinción injustificada, por parte de un Estado que debía haber cumplido con su deber de brindar facilidades a los migrantes; mas aún tomando en cuenta la evidente crisis humanitaria que atraviesan. Por ello, y a pesar de que con la pandemia pudiese haber existido una sustracción de la materia, al igual que Ledesma Narváez declaró fundada la demanda.

### **Voto del Magistrado Blume Fortini**

27. El magistrado Blume Fortini, también integrante del voto mayoritario, declaró fundada la demanda en parte. En tanto, de un análisis de procedencia del caso, determinó que las supuestas personas afectadas eran ciudadanos venezolanos que aún ni habían ingresado al territorio. En ese sentido, no cabía protección alguna mediante el Hábeas Corpus.

28. Mientras que, de un análisis de los temas de fondo, sí correspondía pronunciarse. En la medida que, las condiciones precarias que viven los nacionales venezolanos hacen necesaria una mención. Al respecto, señaló cronológicamente cómo el Perú fue regulando el requisito del pasaporte a los ciudadanos venezolanos en general; así como, la forma en la que el MRE junto a la SNM fueron ablandando este requisito respecto de cierto grupo de personas que consideraron en situación de vulnerabilidad; sin tener en cuenta que, este grupo no podía ser taxativo y que mas bien, debía considerar lo señalado por el numeral 11 de la Ley de Extranjería.

### **Voto del Magistrado Espinosa- Saldaña Barrera**

29. En línea al voto precedente del Magistrado Blume Fortini, el magistrado Espinosa-Saldaña también declaró fundada en parte la demanda. Sin embargo, a diferencia del resto, él sí consideró que la Demanda de Hábeas Corpus debía declararse procedente.

30. Pues, de un análisis de los supuestos afectados, si bien reconoció que estos no eran sujetos plenamente identificables, especificó que la propia jurisprudencia del TC ha determinado que este no es un requisito estricto. Así, al no otorgar el Hábeas Corpus, no solo se iría en contra de lo dispuesto por el Supremo tribunal, sino que, dejaría de lado la tutela a derechos fundamentales en aquellos casos en los que exista una medida que pueda vulnerar la libertad personal o derechos conexos de la población. A pesar de ello, en el caso los ciudadanos que aún no han ingresado al territorio y por ello estima que se declare improcedente respecto a este punto en específico.

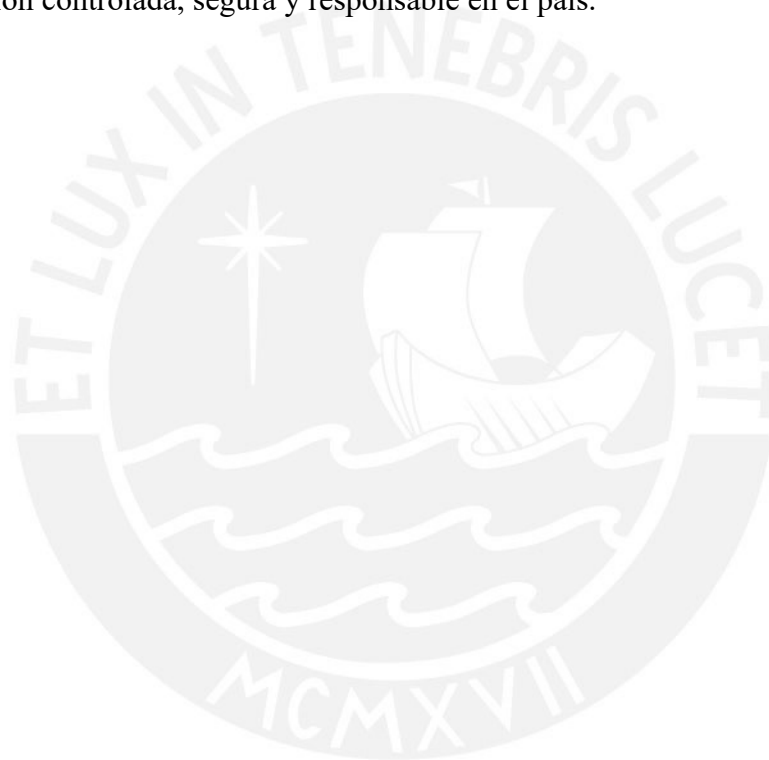
31. Del mismo modo, respecto la protección de los derechos colectivos e intereses difusos, el Magistrado Espinoza Saldaña a diferencia de los otros magistrados, formuló un cuadro comparativo, mediante el cual demostró como el NCPC omite el reconocimiento de la tutela de intereses difusos (artículo 40). Así, planteó una crítica a como se en la actualidad se viene regulando la protección de este tipo de derechos.
32. Puesto que este, implica un retroceso, porque la legitimidad para acudir a estos procesos es otorgada a cualquier persona, pero solo en procesos de cumplimiento (artículo 1 y 67 del NCPC). Así, señala que esta formulación no solo afecta derechos colectivos e intereses difusos, sino que contraviene la propia Constitución e incluso la Convención Americana de Derechos Humanos (en adelante, CADH). Mucho más, si tal cambio legislativo ni siquiera ha presentado una justificación razonable al respecto.
33. Finalmente, en cuanto al análisis del caso en concreto, si bien al igual que los demás Magistrados consideró que por la pandemia, ha existido una sustracción de la materia. Sostiene que, la SNM cuando regule el ingreso de ciudadanos de otros países, por razones humanitarias, mininamente debe de considerar las categorías previstas en el artículo 11 de la Ley de Migraciones. Además, podrá considerar otras categorías en las que se encuentren las personas migrantes en situación de vulnerabilidad.

#### **Voto de los Magistrados Ferrero Costa y Sardón de Taboada**

34. De manera contraria a los votos precedentes, en este caso tanto los Magistrados Ferrero Costa como Sardón de Taboada, decidieron declarar improcedente la demanda. Pues, quienes buscaban ser amparados por el Hábeas Corpus eran personas inciertas o desconocidas. Por lo mismo, no cabían ni siquiera bajo el ámbito de protección del artículo 31 del NCPC.
35. Asimismo, si bien no como fundamento, pero sí como parte del contexto precedente al voto, resaltaron los fallos previos a que la sentencia fuera analizada por el TC. De esa forma, demostraron como La Cuarta Sala Penal Especializada

para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, apeló al hecho de que según la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante, Corte IDH), los países cuentan con total soberanía para regular o fijar sus propias políticas migratorias, así como los criterios de admisión y los mecanismos de control.

36. Finalmente, denotaron que la demanda debía ser formulada contra el MRE y no contra el Ministerio del Interior (en adelante, MININTER). Así como también, destacaron que las medidas adoptadas fueron con el fin de conseguir una migración controlada, segura y responsable en el país.



#### **IV. IDENTIFICACIÓN DE LOS PROBLEMAS JURÍDICOS**

##### **Problema principal:**

¿Se debe declarar fundado el Hábeas Corpus?

##### **Problemas Secundarios:**

I.1.1 ¿Se cumplen con los requisitos para declarar procedente un Hábeas Corpus en el caso?

I.1.1.1 ¿Lo demandado se encuentra dentro de alguna causal de improcedencia?

I.1.1.2 ¿Ha operado la sustracción de la materia?

I.1.1.3 ¿el TC ampara los derechos de personas que se encuentren fuera del territorio peruano?

I.1.1.4 ¿Son los representados en la demanda un grupo indeterminado? O ¿son amparados bajo un interés difuso?

I.1.2 ¿Se han vulnerado la libertad de tránsito y derechos conexos?

I.1.2.1 ¿Se ha vulnerado la libertad de tránsito?

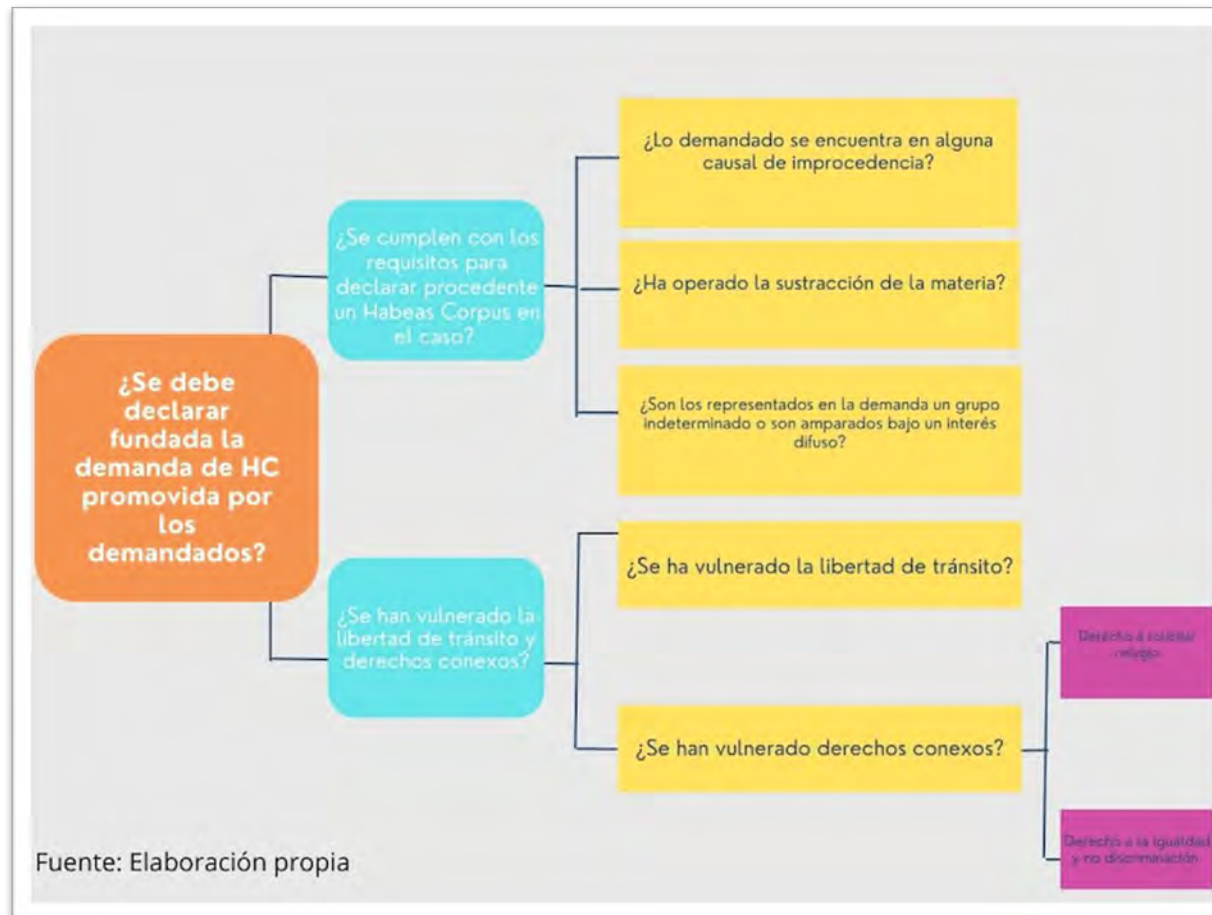
I.1.2.2 ¿Se han vulnerado derechos conexos?

a. ¿Se ha vulnerado el derecho a solicitar refugio?

b. ¿Se ha vulnerado el derecho a la igualdad y no discriminación?



## GRÁFICO N° 2 – ÁRBOL DE PROBLEMAS DEL CASO



#### **IV.1 Problema Principal:**

¿Se debe declarar fundada la demanda de Hábeas Corpus?

A continuación, pasaremos a brindar respuesta a la pregunta principal, mediante el desarrollo de las preguntas secundarias, que nos permitirán evaluar desde una perspectiva procesal y de fondo, si en el presente caso, el proceso de Hábeas Corpus debió ser declarado fundado en todos sus extremos. Para ello, se tomará en cuenta lo examinado por el Tribunal Constitucional y se realizará críticas y aportes desde nuestra perspectiva.

#### **Problemas Procesales:**

IV.1.1 ¿Se debe declarar fundada la demanda de Hábeas Corpus?

37. Los procesos constitucionales establecidos en el artículo 200 de la Constitución, como es el caso del proceso de Hábeas Corpus, deben ser entendidos como aquellos mecanismos jurídicos de urgencia. Los cuales, buscan la protección de los derechos constitucionales de las personas, reconocidos en esta y en tratados internacionales<sup>14</sup> mediante la reposición de las cosas al estado anterior de la violación o amenaza de violación de un derecho o disponiendo el cumplimiento de mandatos legales o actos administrativos.<sup>15</sup> Del mismo modo, garantizan la supremacía de la Constitución como norma suprema del Estado.

38. Al respecto, el Tribunal Constitucional en su FJ 5 de la sentencia del Expediente N° 00266-2002-AA/TC, señala que “Los derechos fundamentales y los procesos para su protección se han instituido como institutos que no pueden entenderse de modo aislado, pues tales derechos sólo podrían realizarse en la medida en que cuenten con mecanismos rápidos, adecuados y eficaces para su protección”. Asimismo, el artículo 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos

---

<sup>14</sup> Artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional.

<sup>15</sup> Artículo 1 Código Procesal Constitucional.

indica que toda persona tiene derecho a un “recurso sencillo y rápido o cualquier otro recurso efectivo” contra aquellos actos que amenacen o vulneren los derechos constitucionales.

39. En este sentido, bajo los preceptos previamente indicados, la Constitución en su numeral 1 del artículo 200 señala que la Acción de Hábeas Corpus “procede ante el hecho u omisión, por parte de cualquier autoridad, funcionario o persona, que vulnera o amenaza la libertad individual o los derechos constitucionales conexos”. Al respecto, Landa (2015) postula que dicha garantía constitucional posee una doble dimensión: por un lado, la dimensión subjetiva, hace referencia a la no afectación del derecho de libertad de las personas; y por otro lado, la dimensión objetiva, la cual actúa como un mecanismo procesal de protección de la libertad (p.128).

40. Como se puede apreciar, el Hábeas Corpus al ser una garantía constitucional es un mecanismo de urgencia que busca detener la violación o amenaza de violación del derecho a la libertad individual y derechos conexos, a diferencia de los procesos ordinarios. Por lo mismo, presenta las siguientes características enunciadas en el artículo 32 del NCPC: principios de informalidad, por medio del cual solo se requiere un detalle de los hechos acaecidos; principio de no simultaneidad, porque no existe otro proceso por medio del cual se pueda brindar protección al derecho de libertad individual y derechos conexos; principio de actividad vicaria, la demanda puede ser interpuesta por un tercero o la misma persona agraviada, sin necesidad de contar con un abogado; principio de unilateralidad, porque no se necesita de la otra parte para que el juez constitucional resuelva la situación del agraviado; y finalmente, el principio de imprescriptibilidad, no existe plazo alguno para interponer una demanda.

41. Por otro lado, el TC en el FJ N° 2 de la Sentencia del Expediente N° 4905-2005-PHC/TC precisa que nos encontramos frente a la amenaza del derecho a la libertad individual y derechos conexos, cuando ésta reúne las siguientes condiciones: a) la inminencia de que se produzca el acto vulnerador, es decir, encontrarnos frente a un acto que atente contra la libertad personal, que prontamente sucederá o esta en

proceso de ejecución; y b) cierta-real, implica que exista un conocimiento certero y claro de la amenaza a la libertad, no tomándose en cuenta las presunciones.

42. A continuación, pasaremos a evaluar siguiendo las condiciones previamente esbozadas, para ver si procedería la acción de Hábeas Corpus solicitado por los demandantes:

- Como primera condición tenemos la inminencia de que se produzca un acto vulnerador; en tal sentido, nos encontramos frente a un caso, en el cual, en su momento, se ejecutaba un acto vulneratorio por parte del Ministerio de Relaciones y Exteriores y la Superintendencia de Migraciones, contra las personas migrantes de nacionalidad venezolana. Ya que, se buscaba restringir su derecho de libertad de tránsito, al solicitarles para su ingreso al territorio peruano el pasaporte vigente o la partida de nacimiento, desde las 00:00 horas del 25 de agosto del 2018, a fin de realizar de manera correcta y oportuna el control migratorio.

Además, no se tomó en cuenta el carácter humanitario de la migración, puesto que muchos de ellos se han visto en la necesidad de salir de su país por motivos políticos, sociales, económicos, laborales, entre otros; los que no permiten realizar trámites para obtener un pasaporte, contando muchos de ellos únicamente con su cédula de identidad.

- Como segunda condición tenemos que la amenaza sea real- cierta, de la cual hay conocimiento fidedigno. En este sentido, podemos decir que la vulneración del derecho a la libertad individual y derechos conexos de las personas migrantes de nacionalidad venezolana se puede acreditar con los hechos y el testimonio de personas migrantes quienes pasadas las 00:00 horas del 25 de agosto del 2018, fueron imposibilitados de poder ingresar al territorio peruano al no contar con un pasaporte vigente, quedando así en incertidumbre a pesar de encontrarse en fronteras peruanas.

43. De la realización de la evaluación previa, desde una primera perspectiva, podemos inferir, que, efectivamente, nos encontramos frente a la vulneración del derecho a

la libertad y derechos conexos. Pero ¿nos encontramos frente a alguna causal de improcedencia del proceso de Hábeas Corpus?

44. De lo previamente desarrollado, podemos inferir que, efectivamente, nos encontramos frente a la vulneración del derecho a la libertad y derechos conexos, por lo que procedería una demanda de Hábeas Corpus. Sin embargo, es necesario examinar preliminarmente las causales de improcedencia que no permitirían dicha acción.

#### IV.1.2 ¿Se cumple con los requisitos para declarar procedente un Hábeas Corpus en el presente caso?

45. Como venimos abordando en acápites precedentes, el proceso constitucional de Hábeas Corpus es un mecanismo de urgencia que protege la libertad individual y los derechos conexos. Por ello, para garantizar su efectividad, el NCPC, en su artículo 7 precisa una lista de causales por las que no debe proceder dicha garantía constitucional. Esta son:

- Los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado. Dicha causal será desarrollada posteriormente por motivos propios del informe.
- Existan vías procedimentales específicas, igualmente satisfactorias, para la protección del derecho constitucional amenazado o vulnerado, salvo cuando se trate del proceso de habeas corpus. No existe vía alternativa e igualmente satisfactoria por medio de la cual, se pueda proteger el derecho de libertad individual y derechos conexos.
- El agraviado haya recurrido previamente a otro proceso judicial para pedir tutela respecto de su derecho constitucional. De los hechos del caso, se desglosa que es el primer y único proceso donde se busca tutelar el derecho de libertad individual.

- No se hayan agotado las vías previas, salvo en los casos previstos por este código y en el proceso de habeas corpus. No aplica en el presente caso.
  - Cuando haya litispendencia por la interposición de otro proceso constitucional. No aplica para el presente caso.
  - Si se trata de conflictos constitucionales surgidos entre los poderes del Estado o de entidades de la administración pública entre sí. Tampoco procede entre los gobiernos regionales, locales o de ellos entre sí ni contra el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial interpuesto por un gobierno local, regional o entidad pública alguna. En estos casos, la controversia se tramita por la vía de los procesos de inconstitucionalidad o de competencia, según corresponda. No aplica para el presente caso.
  - Ha vencido el plazo para interponer la demanda, con excepción del proceso de Hábeas Corpus. De conformidad con el principio de imprescriptibilidad, y como lo señala el presente enunciado, el plazo no prescribe.
46. A continuación pasaremos a desarrollar mas detalladamente la causal por medio de la cual se indica que los hechos y el petitorio de la demanda no están referidos en forma directa al contenido constitucionalmente protegido del derecho invocado.
47. Al respecto, el TC en su FJ 2 de la sentencia del Expediente N° 06218-2007-PHC/TC, indica para saber si una situación encaja en dicho postulado, se debe establecer con claridad cual es la pretensión concreta del demandante, para poder verificar si esta repercute en el ámbito constitucionalmente protegido.
- Identificar el derecho o derechos que expresa o implícitamente podrían verse afectados por los actos arbitrarios que son demandados: se debe dejar de lado las interpretaciones y centrarse exclusivamente en los hechos del caso. Para efectos del caso se tiene que la solicitud de la presentación del pasaporte para ingresar a territorio peruano de migrantes venezolanos atentaría al derecho de libertad de tránsito, así como al derecho a refugio, igualdad y no discriminación y derechos de los niños, niñas y adolescentes.

- Identificar la verdadera pretensión del demandante: debe tenerse en cuenta tanto el petitorio de la demanda como los hechos y posteriormente realizar una evaluación global de ambos. En este sentido, se tiene que los demandantes buscan que se deje sin efecto la restricción de ingreso al país a los migrantes de nacionalidad venezolana, puesto que se viene atentando contra el derecho a la libertad de tránsito y derechos conexos.
  - La verdadera pretensión del demandante forma parte de contenido constitucionalmente protegido de algunos derechos fundamentales que son objeto de tutela del proceso de Hábeas Corpus y si este tiene amparo en sede constitucional o vía ordinaria. Si la pretensión no se encuentra dentro del contenido constitucionalmente protegido del derecho, entonces se tendría que recurrir a otra vía de carácter ordinaria. En el caso en análisis, al encontrarnos frente a la vulneración del derecho a la libertad de tránsito y otros, de los migrantes de nacionalidad venezolana y a lo alegado por los demandantes, cabe finalmente afirmar que son amparables para ser discutidos en un proceso de Hábeas Corpus.
48. Finalmente, por lo expuesto, podemos colegir que el proceso de Hábeas Corpus al ser una garantía constitucional de urgencia, el Tribunal Constitucional debió declararlo procedente en todos sus extremos al igual que la Corte Superior de Justicia de Lima, puesto que como parte de la celeridad del proceso constitucional este debió ser resuelto con premura y eficiencia, debido a la sustracción de la materia.

#### IV.1.3 ¿Ha operado la sustracción de la materia?

49. En el presente caso, el Tribunal Constitucional menciona que, debido al cierre de fronteras dispuesto por el Gobierno mediante Decreto Supremo N° 044-2020-PCM durante el Estado de Emergencia debido a la Covid - 19 ha operado la sustracción de la materia en el caso. Sin embargo, a pesar de ello, se menciona sobre el fondo, específicamente alrededor de la norma.
50. Cuando hablamos de sustracción de la materia, en términos de la propia Ariano Deho, nos encontramos frente a un “proceso en el cual, cuando por hechos

sobvenidos al planteamiento de la demanda el actor obtiene extraprocesalmente lo que pretendía o cuando lo que pretendía ha devenido ya imposible de obtener” (Ariano 2012, p 149). Así, o bien la pretensión ya no amerita mayor pronunciamiento pues lo buscado ya ha sido conseguido por diversos medios o el daño se ha tornado irreparable. De esa forma, la idea de la sustracción de la materia no es que se pierda la responsabilidad, sino lo que importa es que el objetivo ya ha sido cubierto.

51. Al día de hoy, la sustracción de la materia no se encuentra regulada en un artículo específico del NCPC como solía estarlo<sup>16</sup>; sin embargo, su interpretación es posible a partir del artículo 1 segundo párrafo de este cuerpo normativo. Mediante el mismo, el NCPC ha buscado brindar eficacia a los Derechos Fundamentales a través de los procesos constitucionales como son: el Hábeas Corpus, Hábeas Data y el Amparo, con especial énfasis en sus finalidades. Así, ha determinado que:

“Si luego de presentada la demanda, cesa la agresión o amenaza por decisión voluntaria del agresor, o si ella deviene en irreparable, el juez, atendiendo al agravio producido, declarará fundada la demanda precisando los alcances de su decisión, disponiendo que el emplazado no vuelva a incurrir en las acciones u omisiones que motivaron la interposición de la demanda, y que si procediere de modo contrario se le aplicarán las medidas coercitivas previstas en el artículo 27 del presente código, sin perjuicio de las responsabilidades que correspondan.”

52. De lo cual, se desprende que si bien se busca mediante las garantías constitucionales, reponer las situaciones a su estado anterior, en cuanto se produce la sustracción de la materia es imposible que las cosas se repongan. Por lo que, en su lugar, “los jueces a cargo deben buscar que esas conductas no se repitan en el futuro” (Aguila, 2021). Más claramente, que no se declare improcedente la demanda de existir una vulneración de un derecho fundamental; ya que, si bien ya no sirve para este caso puede servir para los futuros.

---

<sup>16</sup> Anterior art. 5 del CPC sobre sustracción de la materia.- Causales de improcedencia: No proceden los procesos constitucionales cuando: [...]

5. A la presentación de la demanda ha cesado la amenaza o violación de un derecho constitucional o se ha convertido en irreparable; [...]



53. Así, se configura el llamado “habeas corpus innovativo”, el mismo que se entiende como “aquel proceso que una vez iniciado, lamentablemente, decae en la sustracción de la materia”. (Gaceta Jurídica s/f: p108). De esa forma, no es lo mismo que los hechos materia de la demanda hayan sido reparados antes o el daño se haya tornado irreversible previamente, sino que el juez busca dejar en clara la afectación.
54. Al respecto, el TC se pronunció sobre ello, en los FJs 14 y 16 de la sentencia del Expediente N° 04530-2008-PHD, caso Segundo Marcial Minchán Millones (considerada un hito), versando alrededor de un proceso de Habeas Data, en el que se plantea que si ha habido un cese de las condiciones vulneratorias se debe declarar improcedente la demanda, a menos que, se advirtiera alguna afectación del derecho constitucional. Caso en el cual, deja la decisión en la autoridad jurisdiccional a cargo. Lo que, no resulta un asunto totalmente claro, pero que al menos permite delimitar la sustracción de la materia no como un requisito de procedibilidad mandatorio, sino por el contrario, totalmente abierto en su aplicación.
55. Por ello, cuando en el caso los magistrados Ledesma Narvaez, Miranda Canales y Espinoza Saldaña deciden mencionarse alrededor de la norma emitida por la SNM, lo hacen de manera adecuada. Pues, aún, a pesar de no pronunciarse con mayor detalle alrededor de los derechos demandados por los representantes de las víctimas; al menos, reconocen un estudio alrededor de una norma que a todas luces tiene sesgos inconstitucionales.
56. Por el contrario, tanto Ferrero Costa como Sardón de Taboada al simplemente aferrarse a una sustracción de la materia para no plantear un mayor análisis de fondo, no solo contravienen decisiones pasadas del propio Tribunal Constitucional del que son parte; sino que, descuidan el pronunciamiento alrededor de la vulneración de otros Derechos Fundamentales. De esa forma, quitan cualquier eficacia a las garantías constitucionales en el caso y dejan de lado el análisis de una norma que podría afectar incluso a futuro a un mayor número de personas.

#### IV.1.4 ¿El Tribunal Constitucional ampara los derechos de personas que se encuentren fuera del territorio peruano?

57. Del propio análisis del TC, en el caso, se desprende que de manera mayoritaria consideran que debe declararse improcedente la garantía constitucional del Hábeas Corpus al no haberse identificado plenamente a las personas que podrían verse afectadas o amenazadas en sus derechos por la medida demandada. Así, magistrados como Eloy Espinoza especifican en la sentencia en cuestión que “las supuestas personas afectadas eran ciudadanos venezolanos que aún ni habían ingresado al territorio, por ello la demanda no procede en este extremo”. De tal manera que, si bien consideran que la legitimidad activa se cumple pues los demandantes representan efectivamente a posibles víctimas, alegan que no existe obligación estatal alguna en el caso respecto de ciudadanos que aún ni han ingresado al territorio nacional.
58. Al respecto, es preciso señalar que el NCPC no se menciona alrededor de la competencia territorial del TC. Así, cuando se refiere a los alcances<sup>17</sup> que tiene este cuerpo normativo, tan sólo menciona las garantías constitucionales que busca regular más no cuáles son las competencias que le atribuye al Tribunal. De esa forma, aún sin un pronunciamiento al respecto, se ha entendido la competencia del TC en consonancia a las competencias existente también en materia procesal civil.
59. Por lo que, guiados por Chiovenda, entendemos por competencia “aquella asignación concedida por ley a un determinado órgano jurisdiccional, para que pueda conocer determinadas pretensiones; y de manera específica, en el caso de la competencia territorial, cuando se conecta “a la circunscripción atribuida a la actividad de cada órgano jurisdiccional” (Chiovenda en Rioja, 2018, p 600). Más

---

<sup>17</sup> **Artículo I. Alcances**

El presente código regula los procesos constitucionales de habeas corpus, amparo, habeas data, cumplimiento, inconstitucionalidad, acción popular y los conflictos de competencia previstos en los artículos 200 y 202, inciso 3), de la Constitución.

concretamente, otorga capacidad al órgano jurisdiccional para actuar pero solo respecto a cierta jurisdicción. Lo que, en el caso del TC en base a su Ley Orgánica se entiende de manera amplia. En tanto, no existe una delimitación firme sobre los contornos territoriales y jurisdiccionales del mismo.

60. A pesar de ello, en este caso, los magistrados a través de sus diferentes votos determinaron que, al no encontrarse dentro del territorio, los intereses de los ciudadanos venezolanos no debían ser amparados. Sin considerar que, más allá incluso de lo señalado por el propio Tribunal, se encuentran las obligaciones estatales en materia de Derechos Humanos. A las cuales se deben, no solo por encontrarse suscrito a diversos tratados en la materia sino porque así lo ha señalado en la propia Constitución en su Cuarta Disposición Final y Transitoria.
61. Así, tal como señala Alessandra Enrico, se debería entender la jurisdicción estatal a partir del artículo 1 de la CADH que señala la obligación de respetar los derechos humanos más allá del territorio (2021). De esa manera, el Derechos Internacional Público no solo se refiere al territorio en donde se aplican las obligaciones de Derechos Humanos, sino que alude a la responsabilidad o control efectivo que tienen una autoridad estatal o representante del Estado sobre una persona, sin perjuicio de si se trata de persona nacional o extranjera, si se encuentra dentro del territorio o fuera de este y si fue admitida de manera formal o tuvo un ingreso irregular.
62. Así pues, en base al propio NCPC Artículo VIII<sup>18</sup> se desprende que el contenido y alcance de los derechos constitucionales protegidos por los procesos de garantías constitucionales deben interpretarse conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>19</sup> (en adelante, DUDH) y los tratados en la materia, tal como,

---

<sup>18</sup> **Artículo VIII. Interpretación de los derechos humanos y tratados internacionales**

El contenido y alcances de los derechos constitucionales protegidos por los procesos regulados en el presente código deben interpretarse de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos, los tratados sobre derechos humanos, así como con las decisiones adoptadas por los tribunales internacionales sobre derechos humanos constituidos según tratados de los que el Perú es parte.

En caso de incompatibilidad entre una norma convencional y una constitucional, los jueces preferirán la norma que más favorezca a la persona y sus derechos humanos.

<sup>19</sup> Vigente en el Perú desde el 13 de octubre de 1982.

la CADH. De esa forma, en este caso, entendemos que hay derechos que por su propia naturaleza y ejercicio se van desplegando incluso fuera del ámbito territorial. Sin embargo, esto no quiere decir que se encuentren desamparados por las garantías constitucionales como el Hábeas Corpus. Ya que, más bien debería considerarse la jurisdicción estatal y de sus órganos jurisdiccionales tal como lo sugiere la CADH. Es decir, incluso si la persona se encuentra fuera del territorio.

63. Por ello, en este aspecto resulta cuestionable, desde nuestro punto de vista que, el Tribunal Constitucional haya tratado de apartar la procedencia del Hábeas Corpus en este extremo. Pues, si bien es cierto que estos ciudadanos aún no se encontraban dentro del Perú, muchos de ellos son personas en condición de movilidad humana. Por lo que, los mismos afectados que surgieron, tal como se desprende de la sentencia del Expediente en cuestión, o bien se encontraban en las fronteras o en medio del proceso de migración. Es decir, no necesariamente dentro del territorio; pero aún así, fueron afectados en su derecho al libre tránsito.

64. Asimismo, resulta paradójico que se desestime la protección de los mismos bajo la excusa de que los ciudadanos afectados no se encontraban dentro de la jurisdicción peruana, pues si la propia norma cuestionada regulaba su ingreso, es evidente que estos no llegarían efectivamente a entrar al territorio peruano. En ese sentido, se denota una falta estatal respecto a su obligación de respeto frente a estos ciudadanos extranjeros; ya que, solo pretende su protección una vez cruzada la frontera. Lo cual, como se detalló es incluso contrario a la normativa internacional en la materia a la que se encuentra suscrito el Perú.

#### IV.1.5 ¿Son los representados en la demanda un grupo indeterminado o ¿son amparados bajo un interés difuso?

65. Ahora bien, es evidente que los ciudadanos venezolanos representados en la demanda, son un grupo indeterminado. Los cuales, si bien han tenido una correctamente representación, tal como lo solicita el artículo 32 del NCPC<sup>20</sup>,

---

<sup>20</sup> **Artículo 32. Características procesales especiales del habeas corpus**

El proceso de habeas corpus se rige también por los siguientes principios:

pueden resultar problemáticos por su difícil identificación. Sin embargo, previamente a fundar o no lo solicitado, el Tribunal Constitucional debería haber tomado en cuenta que existen tanto intereses individuales, colectivos así como intereses difusos que pueden buscar amparo bajo las garantías constitucionales.

66. Estos intereses, tal como señala Giovanni Priori, presentan características propias que permiten determinarlos. Así, en particular, cuando se trata de intereses individuales por ejemplo, cuando nos encontramos frente a aquellas necesidades que aclama el ser humano en su relación con la sociedad; mientras que, existen otros intereses colectivos, que buscan tutelar los derechos de un grupo determinado de personas. Sin embargo, a diferencia de estos 2 tipos, están los intereses difusos (1997, p. 99)

67. Los mismos que, nos interesan para el desarrollo del caso y lo cuales han sido detallados como aquellos que “pertenecen a un grupo de personas absolutamente indeterminadas, entre las cuales no existe vínculo jurídico alguno, sino que más bien se encuentran ligadas por circunstancias de hecho genéricas, contingentes, accidentales y mutables” (Priori 1997, p. 100). Más claramente, un interés es difuso en cuanto se imposible determinar a sus titulares, aún a pesar de que interés sea necesario para su tutela y en cuanto sea concreto.

68. En esa línea, podemos encontrar su protección constitucional a partir del listado de derechos que señala en sus diferentes artículos que incluso son una cláusula abierta tal como se desprende de una lectura del artículo 3. Al respecto, también se ha pronunciado el TC a través de su jurisprudencia en sentencias como la recaída en el Expediente N° 05842-2006-PHC/TC, mediante la cual se especifica en su FJ 20, que:

(...) A diferencia de los procesos ordinarios y debido a la naturaleza especial del PHC, en este proceso no existe necesidad de establecer de manera individualizada quiénes son los beneficiarios, pues en muchos casos tal personalización podría suponer una demora ilógica en el inicio del trámite del proceso,

---

(...) 3) Actividad vicaria: La demanda puede ser presentada por el agraviado o cualquier otra persona en su favor, sin necesidad de contar con representación procesal.

generando de este modo la irreparabilidad del agravio máxime si el juez debe realizar las acciones pertinentes sobre la base del principio de dirección e impulso del proceso y del principio pro actione (...).

69. Asimismo, encontramos la sentencia del Expediente N° 04747-2017-PHC/TC, mediante la cual se cuestionó la medida que imponía la inmovilización obligatoria para el censo del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) . La cual, obtuvo trámite aún a pesar de que no se había determinado a los sujetos o posible agraviados. Es decir, no fue un asunto cuestionado por el Tribunal en su resolución.
70. En ese sentido, si bien el propio NCPC no ha regulado este aspecto respecto del proceso de Hábeas Corpus, el Tribunal Constitucional no debería mencionarse en contra de la tutela de estos intereses bajo la excusa de que los ciudadanos venezolanos son indeterminados. Pues, mas bien, son determinables en la medida en que serán afectados todos aquellos que siendo de tal nacionalidad, se encuentren en condición de movilidad humana y deseen ingresar al territorio peruano.
71. Por ello, consideramos que, independientemente de la determinación exhaustiva de los afectados, el TC debió enfocarse en sus precedentes y en el desarrollo doctrinario alrededor de los intereses difusos. Pues, solo así hubiera reconocido que cuando se trata de derechos fundamentales, su protección no debería venir por quién lo otorga sino por la amenaza o vulneración que podría implicar.
72. Puesto que, de lo contrario se estaría dejando en un limbo este tipo de situaciones y en conexión a ello, los derechos fundamentales que se estudian en los siguientes acápite y que han sido invocados por los demandados. De esa forma, suscribimos lo expuesto por el propio magistrado Espinoza-Saldaña quién señala que es un error no proteger a los demandados debido a que eso implicaría exponer a la desprotección de Derechos Fundamentales de un grupo solo porque formalmente su protección no viene reconocida por el NCPC.

## **IV.2 Problemas de Fondo:**

Previo al desarrollo de derecho a la libertad de tránsito, es preciso abordar el derecho a la libertad y sus particularidades.

### El derecho a la Libertad

73. El derecho a la libertad, junto con el derecho a la dignidad, ha sido concebido como uno de los derechos pilares sobre los cuales recaen los otros derechos. Por ello, ha sido estudiado desde diversos ámbitos académicos, como la historia, la filosofía y la política. En lo que respecta la historia, este fue impulsado por la Revolución Francesa del Siglo XVIII, la cual tuvo como premisas los valores de la “libertad, igualdad y fraternidad”. Por su parte, desde la filosofía, en el Siglo XIX, John Stuart Mill (2000), indica que la libertad es el derecho que poseen los hombres de “buscar su propio bien a su propia manera, en tanto que no se intente privar de sus bienes a otros o frenar sus esfuerzo para obtenerla” (p.116). Y desde la política del Siglo XX, el liberalismo lo consideró como aquella condición a la cual las personas quieren llegar, pero esta será realizable si empezamos por eliminar aquellas barreras que condicionan al ser humano a vivir en opresión (Sosa 2018, p.179).
74. Al respecto, Berlin, inspirado en los acontecimientos históricos de la I y II Guerra Mundial y las corrientes filosóficas, en 1958 presenta su ensayo “Dos Conceptos de Libertad”, proponiendo la existencia de dos formas de libertad: la libertad negativa y la libertad positiva. Respecto de la libertad negativa, señala que es aquella libertad en la cual no se imponen límites “no padecer interferencias ni obstáculos, es decir, un ámbito en el que el hombre puede actuar sin ser impedido por otro” (1996, p.91); sugiriendo a los Regímenes en el poder que doten de espacios a las personas donde estas no se vean restringidas. Por otro lado, la libertad positiva, evoca la idead del “deseo por parte del individuo de ser su propio dueño, librado de fuerzas exteriores” (1996, p.201).
75. Sosa (2018) señala que desde perspectivas mas actuales, la libertad de hoy puede ser concebida como aquella que no tolera la opresión, libertad real o como el desarrollo de las capacidades. Todas ellas dan pie a que las personas no piensen

sólo en su libertad en función al poder, sino, que también, como aquella decisión libre y autónoma sobre su historia consigo misma y con los demás (p.180).

76. Por su parte, magistrados del Tribunal Constitucional como Blume Fortini, sostenían que debería diferenciarse la libertad personal de la libertad individual. Es así que en la sentencia del Expediente N° 03545-2013-PHC, dicho magistrado señala en sus votos que la libertad individual alude a la libertad jurídica<sup>21</sup>. Mientras que la libertad personal alude a la libertad física o corpórea.
77. Sin embargo, el avance jurisprudencial y dogmática hizo que el Supremo Tribunal adopte nuevas posturas al respecto, indicando que la libertad individual que se busca proteger mediante el proceso de Hábeas Corpus, hace referencia a la tutela del derecho, frente a la imposición arbitraria de límites u obstáculos para ejercerlo. En este sentido, el FJ 11 de la sentencia del Expediente N° 0019-2005-PI/TC señala que “se trata de un derecho subjetivo, en virtud del cual ninguna persona puede sufrir una limitación o restricción a su libertad física o ambulatoria”. Garantizando de esta manera la no afectación de la libertad física o de movimiento de la persona, ya sea mediante una “detención, internamiento o condena arbitraria” (sentencia del Expediente N° 1091-2002-HC/TC, FJ 2)
78. En esta misma línea, la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH), en su artículo 7 indica que: “toda persona tiene derecho a la libertad personal (...)”, por lo que, nadie puede ser prohibida del goce y disfrute de este. Cabe destacar que el termino “libertad personal” debe ser entendido de manera exclusiva como el derecho de libertad física, el cual se encuentra vinculado con el derecho de libertad jurídica. Así, la CIDH en el FJ 151 del caso Ramírez Escobar y otros versus Guatemala del 09 de marzo del 2018, señala:

En sentido general, la libertad sería la capacidad de hacer y no hacer todo lo que esté lícitamente permitido. En otras palabras, constituye el derecho de toda persona de organizar, con arreglo a la ley, su vida individual y social conforme a sus propias opciones y convicciones. La seguridad, por su parte, sería la ausencia de perturbaciones que restrinjan o limiten la libertad

---

<sup>21</sup> Entiéndase la libertad jurídica como sinónimo de la libertad negativa postulado por Berlin.



física más allá de lo razonable. (el subrayado es nuestro). La libertad, definida así, es un derecho humano básico, propio de los atributos de la persona, que se proyecta en toda la Convención Americana.

79. Por lo expuesto, podemos colegir que, tanto la libertad personal y la libertad jurídica (como sinónimo de la libertad individual), parten de la noción más primitiva del derecho a la libertad “ius movendi et ambulandio” o en inglés como “power of locomotion”, pudiendo ser traducido al español como “derecho a moverse”, conocido hoy en día como “libertad de tránsito”. Cabe precisar, que dicha idea fue adoptada desde la óptica de Berlin del derecho a la libertad negativa, la cual busca la no interferencia ni obstaculización de las actividades de la persona.

#### IV.2.1 ¿Se han vulnerado la libertad de tránsito y derechos conexos?

80. Como se puede apreciar, se busca tutelar el derecho a la libertad individual entendido como libertad jurídica, mediante el proceso de Hábeas Corpus, el cual busca proteger el derecho en cuestión, de la imposición de obstáculos que limiten o restrinjan la libertad física o corpórea de la persona. Ante ello cabe preguntarnos ¿qué tipo de libertad vendría a ser la “libertad de tránsito”?

81. Por lo desarrollado en el acápite precedente, debemos afirmar que el derecho de libertad de tránsito encaja en la concreción de la libertad negativa, la cual toma como eje la noción más básica de la libertad corpórea “ius movendi et ambulandio”, asimilada a la actual libertad de tránsito.

82. Al respecto, el derecho a la libertad de tránsito, se encuentra previsto en el numeral 2 del artículo 11 de la Constitución, la cual señala que “Toda persona tiene derecho a elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería”.

83. En esta misma línea, es importante entender que cuando nos referimos al derecho al libre tránsito, lo hacemos tomando en cuenta las cuatro manifestaciones a las que hace referencia Carbonell: la libertad de entrar al territorio nacional, la libertad

de salir del mismo, la libertad de viajar a través de él y la libertad de mudar de residencia (2012, p.1). Es decir, las restricciones a tal libertad como por ejemplo la solicitud de un documento de identidad, pasaporte o visa solo serán posibles en la medida que resulten razonables.

84. Asimismo, el propio TC en el FJ 6 de la sentencia del Expediente N° 05994-2005-HC/TC, del 29 de agosto del 2005, ha definido la libertad de tránsito, como:

Aquel derecho que busca reconocer que todo nacional o extranjero, pueda circular libremente o sin restricciones por ámbito de nuestro territorio, y que, en tanto sujetos con capacidad de autodeterminación, tienen la libre opción de disponer cómo o por dónde deciden desplazarse, sea que dicho desplazamiento suponga facultad de ingreso a nuestro Estado, circulación o tránsito dentro de él, o sea que suponga simplemente salida o egreso del país

85. De esa forma, se entiende la libertad de tránsito como la posibilidad que tiene todo ciudadano nacional o no, de circular dentro del territorio nacional. Ahora, si bien es cierto, pueden existir ciertas restricciones, estas no deberían ser impedimentos arbitrarios, mucho menos en un marco de Derechos Humanos.

86. Así, incluso a nivel doctrinario, tenemos que las restricciones a este derecho deben ser dadas únicamente en un marco de respeto hacia los Derechos Humanos. (Gaceta Jurídica s/f: p.46). Es decir, no es absoluto, pero sí debe limitarse como ultima ratio.

87. Por ello, en materia de migrantes tal como la OIM señala “las medidas privativas o no privativas de la libertad que restrinjan el derecho a la libertad deberán tener carácter excepcional y estar basadas, en todos los casos, en evaluaciones exhaustivas e individuales” (2012, p.15). Lo cual, permitirá que no se afecten otros derechos colateralmente.

88. En esta misma línea, la Corte IDH el FJ 177 del caso Álvarez Ramos vs Venezuela del 30 de agosto del 2019, señala que “la restricción de la libertad de tránsito debe ser necesaria y guardar proporcionalidad con el fin legítimo perseguido.

Asimismo, sólo deberá aplicarse si no existe otra medida menos gravosa". De esa forma, la libertad de tránsito incluso si es restringida por propuestas legislativas como en este caso, debe darse bajo un marco del respeto a los Derechos Humanos. En específico, para efectos del caso, al derecho de las personas migrantes y refugiadas.

### Soberanía Estatal

89. Ahora si bien, los Estados en base al DIM cuentan con soberanía absoluta para regular la entrada y salida de migrantes en sus países de origen, deben considerar que las medidas que estipulen se den en el marco también de los compromisos asumidos en la materia. Al respecto, es preciso mencionar que no solo a nivel del Sistema Universal encontramos diferentes tratados internacionales como el Pacto Mundial para la Migración o la Convención para todos los Trabajadores Migrantes y sus Familiares, los mismos que recuerden las obligaciones estatales en cuanto a una mejor integración de los migrantes.
90. Sino que, contamos con resoluciones en materia de migrantes propias de la región latinoamericana. No solo el derecho a la libre circulación viene protegido por la CADH sino que su desenvolvimiento ha ido cobrando sentido a través de Opiniones Consultivas como la OC-18/03 o incluso jurisprudencia vinculante como Ricardo Canese vs. Paraguay o Álvarez Ramos vs Venezuela.
91. Por ello, sin afán de inmiscuirse en las políticas migratorias de un país, nuevamente se debe buscar que la libre circulación sea restringida como ultima ratio. Más bien, se deberían otorgar medidas de integración en el marco de cooperación en el que se encuentra comprometido Perú con diversos países de la región.

### Análisis en el caso concreto

92. Tras lo señalado y de un análisis de la sentencia del Tribunal Constitucional, e incluso de aquellas cortes que evaluaron el caso de manera previa, consideramos

que efectivamente ha existido una vulneración al derecho del libre tránsito de los migrantes venezolanos. Ello pues, si bien el Estado como parte de su defensa indicó que esto se debía a la re adecuación de la normativa en la materia tras la suspensión de Venezuela del MERCOSUR y que por lo tanto era una medida totalmente legítima, debemos considerar al igual que en la Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la PUCP de que esta medida en realidad era una contradicción no solo con el propio acuerdo MERCOSUR sino incluso con las obligaciones internacionales adoptadas por el Estado peruano.

93. En la medida que, Perú al igual que los Estados miembros del MERCOSUR se habían comprometido a implementar medidas para reducir los impactos negativos que su decisión pudiera ocasionar. Con lo cual, resulta adverso que en lugar de otorgar más facilidades para un mayor margen de protección de los ciudadanos venezolanos ante un gobierno autoritario (el cual incluso han reconocido al establecer que su suspensión fue debido “a una ruptura del orden democrático”), estas medidas se hayan endurecido.
94. Del mismo modo, como bien se sabe, la propia DUDH, en su artículo 13 señala que toda persona tiene derecho de elegir su residencia en cualquier Estado, como también tiene derecho a circular, salir y regresar libremente a su país. Por su parte, la CADH en su artículo 22 indica que toda persona que se encuentre legalmente en el territorio de un país, tiene derecho de circulación y de residencia libremente, siempre y cuando esta se encuentre cumpliendo con lo ordenado en las disposiciones legales.
95. En este sentido, como se puede apreciar en ambas normas se reconoce la libertad de circular y elegir el territorio de residencia que desea, siempre y cuando cumpla con lo emanado en las normas. Por lo que, su restricción no se encuentra del todo fundamentada. Más aún, si es que en sus propios precedentes el TC ha reconocido este derecho tanto a los nacionales como extranjeros, debiendo ser su restricción una medida de ultima ratio.
96. Asimismo, en concordancia con la Corte Superior de Lima, consideramos que tampoco resulta coherente que Perú haya reconocido en la “Declaración de Quito

sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región” del 4 de setiembre de 2018, que Venezuela estaba teniendo problemas con la habilitación de documentos para poder emigrar y que después coloqué el pasaporte como un requisito. Ya que, esto demuestra que en realidad Perú no está asumiendo sus obligaciones en la materia de manera adecuada. Pues sus acciones desdicen mucho de lo que jurídicamente venía anunciando.

97. Por ello, parece que el endurecimiento en las facilidades en el acceso al territorio peruanos para los migrantes venezolanos parece responder a una serie de medidas de corte más xenófobas, populistas y estereotipadas sobre la población venezolana; las cuales, sirven como pretexto para emitir informes y resoluciones que “generen una migración ordenada y segura”, tal como pretenden sostener los demandados.
98. Finalmente, somos de la opinión de que la Corte Superior de Lima, fue mas acertada al momento de emitir la sentencia respectiva, puesto que en ella se evidencia un análisis mas conciso sobre el derecho a la libertad de transito de los migrantes; en comparación al breve y somero análisis propuesto por el TC. El cual, no se pronunció sobre el derecho en cuestión, aún, cuando cada magistrado tuvo la oportunidad de hacerlo, en sus votos particulares.

#### IV.2.2 ¿Se ha vulnerado los derechos conexos?

99. Previo a la continuación del análisis de los derechos al refugio y el derecho a la igualdad y no discriminación, consideramos preciso referirnos a los derechos conexos en forma breve.
100. En tal sentido, debemos entenderlos como aquellos derechos que al ser lesionados, poseen un efecto irradiador que alcanza la vulneración del derecho a la libertad individual de manera directa. Al respecto, el numeral 22 del artículo 33 del NCPC indica que “procede el Hábeas Corpus, ante la acción u omisión que amenace o vulnere (...) 22) el derecho a la defensa de los derechos constitucionales conexos con la libertad individual”. Cabe precisar que, la lista del presente artículo señala de manera enunciativa los derechos mas no taxativa,

teniendo en cuenta la finalidad de la garantía constitucional del Hábeas Corpus, esta no puede regular un catálogo de derechos fundamentales cerrado, sino todo lo contrario.

101. Por su parte, el TC en el FJ 10 de la sentencia del Expediente N° 01818-2020/PHC/TC señala que, al no haberse pronunciado, debemos revisar los hechos caso por caso y revisar los derechos previamente mencionados para valorar si son hechos conexos o no. Por lo tanto, en concordancia con el FJ 3 de la sentencia del Expediente N° 04052-2007/PHC/TC, “no cualquier reclamo que alegue prima a priori afectación de los derechos conexos a la libertad individual puede franquear la posibilidad de una demanda de Hábeas Corpus, pues para ello, se requiere que se cumpla con los requisitos de la conexidad”.

102. Los requisitos a los que hace referencia dicha sentencia son: 1) el reclamo alegado debe encontrar vínculo con la libertad individual y 2) los actos señalados como atentatorios de los derechos constitucionales conexos lesionen la libertad individual.

103. A continuación, pasaremos a demostrar que los derechos a solicitar refugio y el derecho a la igualdad y el mandato de no discriminación, cumplen los requisitos de conexidad a los que hace referencia la sentencia del Expediente N° 04052-2007/PHC/TC, por lo que la vulneración de los mismos, repercute en el derecho a la libertad de tránsito.

#### IV.2.3 ¿Se ha vulnerado el derecho a solicitar refugio?

104. Respecto a este derecho, los demandantes resaltan que mediante el Oficio RE (MIN) N° 2-10/10 que imponía el pasaporte como requisito para la entrada al territorio peruano, se ha afectado la posibilidad de los ciudadanos venezolanos a solicitar refugio. En tanto, esta medida resulta burocrática; por lo que, priva de la posibilidad de si quiera pensar en Perú como un país de destino ante la falta de este documento.

105. Del mismo modo, con la apertura a tan solo menores de edad sin acta de nacimiento, mujeres embarazadas y adultos mayores de 70 años que se dispuso mediante Oficio RE (MIN) N° 2-10/14 , tiempo después, se siguió sin considerar a aquellas personas solicitantes de refugio como parte de los grupos en situación de vulnerabilidad.

#### El Refugio:

106. Al respecto, primero será importante comenzar definiendo la calidad migratoria del refugio. En ese sentido, es preciso aclarar que como tal, este estatus migratorio surge de un derecho aún más amplio como lo es el derecho al asilo ( art 14 de la DUDH). El cual, tal como menciona Elisa Ortega<sup>22</sup>, comprende “la protección que un Estado otorga en su territorio o en otro lugar bajo su jurisdicción, a una persona que llega a solicitarlo por estar amenazada su vida, seguridad o libertad”.

107. Ahora bien, dicha protección puede darse hasta de dos maneras: el asilo político<sup>23</sup> y el asilo de carácter humanitario. Este último, es el que resulta primordial para el presente trabajo. En tanto, se ha encargado de regular la situación de los migrantes bajo el Estatuto de Los Refugiados de 1951<sup>24</sup>; de forma tal que, exista un marco dentro del cual las personas que migran por razones no políticas también encuentren protección.

#### Complementariedad de los sistemas de protección

108. El Estatuto en mención, surgió como una respuesta ante el inminente crecimiento migratorio post I y II Guerra Mundial en Europa. De esa forma, se

---

<sup>22</sup> Ortega, E. (2020, 26 de febrero). *Asilo ¿derecho humano o prerrogativa de los Estados?* [GRABACIÓN DE DISCURSO]. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. <https://www.youtube.com/watch?v=w6jo6FZ86Xk&t=1s>

<sup>23</sup> Se otorga o bien un asilo diplomático o un asilo territorial. Ambos, con el mismo fin de brindar protección a perseguidos políticos, pero con la diferencia de que uno se solicita en las embajadas o jurisdicciones estatales del país asilante y el otro, ya una vez realizado el desplazamiento humano dentro del territorio del país de recepción.

<sup>24</sup> La Convención fue aprobada durante la conferencia especial de las Naciones Unidas el 28 de julio de 1951, entró en vigor en 1954 y Perú es Estado parte desde 1964 mediante Resolución Legislativa N° 1504.

buscó no solo brindar protección a los perseguidos políticos de la época, sino a todas aquellas personas que de manera colateral se habían visto afectadas en sus derechos humanos (Barajas en Ochoa, 2021), y que por lo mismo, habían sido obligadas a huir o salir de sus territorios habituales o de origen.

109. Así, ante la masividad, la creación de este Estatuto tuvo que verse reforzado a través de un Protocolo en el año 1967<sup>25</sup>. Mediante estos 2 cuerpos normativos, se buscó brindar un marco dentro del cual, los Estados si bien soberanos en la materia, pudieran atender la recepción de estos casos. Para ello, se articuló la materia de tal forma que fuese menos discrecional y se rigiera por un análisis exhaustivo de ciertas características solicitadas en el artículo 1 del Estatuto.

110. Entre las que encontramos: i) la necesidad de que el solicitante se encuentra fuera del país de su nacionalidad, ii) tenga fundados temores de ser perseguida, iii) que esta persecución este relacionada a motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, y iv) no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país. Es decir, solicita un cruce de las fronteras nacionales fronteras a la petición, que se encuentre bajo los nexos causales específicamente señalados y que el país de origen esté fallando en la protección de sus derechos.

111. Ahora bien, debemos tener en cuenta que la definición brindada por este Estatuto se gesta para las personas después de la Segunda Guerra Mundial. Por lo mismo, no sólo debe entenderse en concordancia con el protocolo que amplía su definición. Sino, en nuestro sistema interamericano, con el surgimiento de la Declaración de Cartagena<sup>26</sup>, mediante la cual se buscó ampliar el margen de protección. Al respecto, si bien esta es considerada parte del soft law en materia de migrantes y refugiados, muchos de los países latinoamericanos incluidos el Perú la han adoptado.

---

<sup>25</sup> El también llamado Protocolo Adicional del Estatuto de Refugiados de 1951 entró en vigor el 04 de octubre de 1967 y el Perú lo ratificó en 1977

<sup>26</sup> Celebrado en Colombia del 19 al 22 de noviembre de 1984.



112. Esta Declaración, señala que: “una persona será refugiada cuando su vida, seguridad o libertad se vean amenazadas debido a: violencia generalizada, ocupación o agresión extranjera, conflictos internos, violaciones masivas de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”. Lo cual, tal como señala Demant (2013), permite que se reajuste el término refugiado a una situación más actual y más acorde al contexto latinoamericano (p.137). Mucho más, si consideramos que surgió en los años 80 debido a las crisis migratorias que casi toda la región tuvo que afrontar
113. Adicionalmente, en función a lo ya detallado, resulta pertinente señalar que en concordancia con lo indicado por la propia OIM y autoras como Enrico o Barajas, la condición de refugiado no es constitutiva sino meramente declarativa. Lo que, implica que las personas que son refugiadas lo sean independientemente de su reconocimiento formal o no por el Estado receptor.
114. Así, los Estados deberán mantener el cuidado necesario para no desproteger a quienes buscan ser solicitantes o ya lo son. Esto no quiere decir que todas las personas pueden recibir la condición de refugiado con su sola solicitud, pues existen motivos que los excluyen<sup>27</sup> o incluso que cesan su condición<sup>28</sup>.

Derechos y principios de los refugiados: derecho al asilo y el principio de no devolución

115. El fenómeno de la movilidad humana ha permitido el desarrollo de una serie de garantías para su desenvolvimiento. Alrededor de las mismas, nos interesa resaltar principalmente el derecho al asilo y el principio de no devolución, en tanto ambos son fundamentales para el análisis del caso. Sin embargo, nos parece importante también desarrollar los demás derechos y principios, pues consideramos que van de la mano en un contexto de movilidad humana.

---

<sup>27</sup> Artículo 1,f) de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1951.

<sup>28</sup> Artículo 1,c) de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1951.

116. Más claramente, no se puede desarrollar el derecho a solicitar refugio, sin considerar el i) derecho al acceso al territorio, mediante el cual, tal como menciona la OC 25/18 en su párrafo 122, “el Estado de acogida tiene la obligación de permitir la entrada al territorio a fin de dar acceso a procedimientos conducentes a la valoración de las necesidades de protección internacional.”; ii) el derecho a acceder a procedimiento eficientes y justos, es decir, procedimientos adecuados y garantistas para la determinación del Estatuto refugiados y/o iii) “el derecho a la identificación de personas con necesidad de protección internacional”, lo que implica tal como lo exige la Resolución N° 04/219 de la CIDH que se pueda articular con otras instituciones la entrada de los refugiados en base a sus necesidades particulares, de tenerlas.
117. Así pues, si se busca eficazmente garantizar el derecho a solicitar refugio entendido como señala Enrico<sup>29</sup> a aquella “posibilidad de que las personas puedan dirigirse a una autoridad competente para recibir las solicitudes de la condición de refugiado” debemos considerar todos los demás derechos como garantías mínimas. Ya que, solo así las personas podrán ejercer su derecho a solicitar, disfrutar y recibir el asilo como tal.
118. Del mismo modo, respecto al principio de no devolución, el cual es la piedra angular del Derecho Internacional de las Migraciones (DIM) y por lo tanto, debe entenderse en función de los demás principios en la materia como son: la no sanción por ingreso o permanencia irregular (art 31 del Estatuto de 1951), el cual, establece que no se debe buscar multar, encarcelar o enviar de vuelta a quienes se encuentran sin regularizar su situación en el país.
119. En este sentido, el principio de unidad familiar, es una obligación negativa para los Estados en el sentido de abstenerse de realizar acciones que separen a la familia, como la expulsión de uno de ellos de manera no motivada. E incluso, el principio de debido proceso, el cual exige que se respeten todas las etapas previas

---

<sup>29</sup> Enrico, A (2021) Temas de Derecho Internacional Público-PUCP 2021-1 “Protección internacional de personas refugiadas”. Temas de Derechos Internacional Público”.

a tomar una decisión respecto de la persona migrante y/o refugiada en el país receptor.

120. De esa forma, el principio de no devolución, tal como está consagrado en el artículo 33 del Estatuto del Refugiado cobra cierto sentido. Pues, solo así como menciona Barajas (2020) “ningún Estado podrá poner de modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad se encuentren amenazadas”. Esto incluye, tal como lo ha determinado también la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos<sup>30</sup>, las llamadas “devoluciones en caliente”; es decir, aquellas que ni bien llegadas las personas a las fronteras son devueltas, sin evaluar de manera objetiva e individual sus casos y sin considerar los factores de riesgo a las que los exponen.

121. Adicionalmente, este principio se desprende del numeral 8 del artículo 22 de la CADH. En esta misma línea, la jurisprudencia de la Corte IDH en el caso Pacheco Tineo vs Bolivia, se prohíbe las expulsiones colectivas y mas bien, se exige una evaluación razonada y justificada previa. Así como, el párrafo 187 de la OC 25/18, demuestra el principio de no devolución como uno de tipo englobante frente al resto de garantías mínimas en el DIM.

#### Normativa y procedimiento para solicitar refugio en el Perú

122. Como parte de la normativa en la materia, tenemos la propia Constitución, la misma que a través de una lectura en conjunto de su numeral 11 del artículo 2 establece la libertad de tránsito dentro y fuera del territorio, en concordancia con el artículo 55 que determina que los tratados internacionales forman parte del derecho nacional así como la IV Disposición Final y Transitoria, la que establece que los tratados en materia de Derechos Humanos tienen rango supra constitucional. Lo que, permite que el marco jurídico internacional en materia de refugiados obliga y se extiende a todas las instituciones del Estado peruano.

---

<sup>30</sup> TEDH. sentencia del 03 de octubre del 2017.

123. Asimismo, la Ley 27891 o Ley de Refugiado<sup>31</sup>, la cual junto a su Reglamento han adoptado disposiciones del Estatuto de 1951 así como las recomendaciones de la Declaración de Cartagena (más precisamente, en sus artículos 2 y 3). Por ello, el país se muestra inclinado hacia un concepto amplio y no rígido alrededor de las personas que pueden ser consideradas refugiadas.

124. Ahora bien, en cuanto al proceso de determinación del estatus en Perú, tal como lo señala Enrico, este se adhiere a lo determinado en las leyes precedentemente mencionadas<sup>32</sup>. Así, es necesaria primero, la presentación de la solicitud ante la Comisión Especial para Refugiados (CER). La cual, a pesar de la pandemia aún exige un método presencial y no abre sus plataformas para mayor facilidad. Seguidamente, el registro y la emisión de un carnet que identifique a la persona como solicitante (aunque no se ha seguido dando); en tercer lugar, la entrevista de elegibilidad, mediante la cual el solicitante tiene derecho a ser oído y realizar sus descargos. Finalmente, la evaluación de la Secretaría ejecutiva de la CERP, la misma que según la ley no debería ser mayor a 30 días con prórroga a 60 pero que en la realidad no parece ser del todo oportuna<sup>33</sup>.

#### Análisis en el caso concreto

125. Ante lo señalado, resulta importante recalcar que efectivamente consideramos que el derecho a solicitar refugio se vio afectado a través de la ejecución de lo dispuesto mediante Oficio RE (MIN) No 2-50/15. Por lo tanto, sostenemos que el TC a través de sus magistrados debió desarrollar más a fondo este derecho.

126. Al respecto, hubiera sido preciso mencionar la dura situación de violencia y afectación a derechos humanos que viene viviendo Venezuela como parte de la crisis humanitaria que afronta tal como lo hicieron Espinoza Saldaña, Ledesma o Blume Fortini (en sus votos, respectivamente). En tal sentido, era mas acorde

---

<sup>31</sup> La Ley del Refugiado, se encuentra en vigencia desde el 20 de diciembre del 2002. Aquí su expediente virtual: [shorturl.at/afxIO](http://shorturl.at/afxIO)

<sup>32</sup> Enrico, A (2021) Temas de Derecho Internacional Público-PUCP 2021-1 "Protección internacional de personas refugiadas". Temas de Derechos Internacional Público".

<sup>33</sup> Al respecto, del total de solicitudes refugiadas solo durante el año 2021, tan solo el 13% había sido finalmente dictaminada. (Ochoa, 2021, p 12)

determinar que los migrantes de nacionalidad venezolana en el país, en su mayoría, encaja bajo la definición de Refugiado. Así, si bien de manera más amplia se le aplica la Declaración de Cartagena pues vienen huyendo de una situación de violencia masiva de Derechos Humanos, este reconocimiento o al menos, su planteamiento hubiera ayudado que a efectivamente se plantee la situación de vulnerabilidad que afronta esta comunidad.

127. De igual manera, si bien el voto mayoritario tuvo su atención en sugerir la lectura del artículo 11 de la Ley de Migraciones, al momento de regular la comunidad venezolana en situación de vulnerabilidad, no se buscó ni siquiera plantear que a través de medidas con mayores requisitos para la entrada al Perú se ocasiona una aplicación del principio de no devolución en su vertiente de tipo “caliente”. Pues, las personas que quisieran acceder a precisar por lo menos su solicitud, quedaban fuera de cualquier posibilidad. Puesto que, su categoría ni siquiera fue considerada dentro de aquellas en especial situación de vulnerabilidad.

128. De esta forma, no solo se afecta el principio angular del Derecho Internacional de Migraciones, sino los derechos conexos mencionados, porque no se ha buscado asegurar ni las primeras partes del proceso, ni la entrada al territorio, ni facilidad alguna relacionada. Por el contrario, en el caso de los menores de edad, se ha dejado de lado la unidad familiar y únicamente se ha mantenido un endurecimiento en los requisitos. A pesar, de que el Estado tiene la obligación de adaptar su derecho interno a la normativa internacional tal como se demostró en el desarrollo del presente acápite.

129. En su lugar, incluso se torna criticable el voto minoritario de Sardón de Taboada y Ferrero Costa, los cuales cargados por una cultura del positivismo sobre este escenario, se aferran a las leyes en materia migratoria de manera tal que, no parece haber posibilidad para ellos de aplicación de un control en relación a lo establecido en el nivel supra constitucional. Ya que, exclusivamente la usan para defender la soberanía estatal en la regulación, más no en torno al contenido de la misma.

130. Finalmente, consideramos que el Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad para pronunciarse al respecto y no lo hizo. Lo cual, genera que al final el derecho, en este caso a solicitar refugio, parezca más una prerrogativa del Estado que un obligación por cumplir.

#### IV.2.4 ¿Se ha vulnerado el derecho a la igualdad y no discriminación?

##### Derecho a la igualdad:

131. Los demandantes señalan que se ha vulnerado su derecho a la igualdad y no discriminación a través del Oficio RE (MIN) N° 2-10/10, publicado por el MINRE en concordancia con las precisiones técnicas formuladas por este mismo ministerio mediante el Oficio RE (MIN) N° 2-10/14, en el cual se establecía el pasaporte como requisito de entrada para todo ciudadano venezolano siempre y cuando no sean menores de edad que cuenten únicamente con partida de nacimiento, mujeres embarazadas en situación de vulnerabilidad y adultos mayores de más de 70 años. En tanto, el mismo, limitó la entrada de otros grupos en situación de vulnerabilidad sin el requisito de pasaporte sin mayor justificación.

132. Al respecto, es importante señalar que el derecho a la igualdad y no discriminación funciona de manera tal que, no se puede describir la discriminación sin tener en cuenta qué implica la igualdad. En ese sentido, en línea con lo mencionado por Ruíz (2007), entendemos por igualdad: un “(...) derecho cuya naturaleza se basa en el hecho de tener la misma dignidad humana intrínseca que nos hace merecedores de los mismos derechos” (p.154). Así pues, si bien los seres humanos somos diferentes por diversos motivos, la naturaleza humana es universal y de esa forma, los derechos que la protegen resultan intrínsecos a todos.

133. Por lo mismo, cuando hablamos de la igualdad, estamos frente a un derecho que funciona de manera relacional. Es decir, tal como García Morillo sostiene, “no se puede apreciar este como un derecho autónomo, o, individual; ya que es imposible pensar en una violación a este mismo que no traiga como consecuencia de manera simultánea la vulneración de otros derechos.” (García Morillo en

Eguiguren,1997, p. 67). Así pues, cuando se ve afectado algún derecho, tal vulneración a su vez implica una trasgresión a cualquier trato igualitario.

134. En relación a ello, es posible identificar dos vertientes del derecho a la igualdad. Tal como señala Eguiguren, “la igualdad formal o ante la ley, por la cual todas las personas tienen derecho a que la ley los trate y se les aplique por igual; y la igualdad sustancial o material, por medio de la cual se impone la obligación de que la ley cree igualdad de condiciones y oportunidades para las personas.” (1997, p.65). De esa forma, el ejercicio del derecho a la igualdad no resulta aplicable únicamente en cuanto a la creación normativa sino asimismo en su implementación.
135. Ahora bien, resulta fundamental considerar que “la igualdad implica tratar igual a los iguales y diferente a los diferentes” (Huerta 2011:p.6) . Pues, la igualdad si bien considera los seres humanos desde una óptica común, es consciente de que, a su vez, es necesario cierto trato diferenciado para lograr una real igualdad en base a la diversidad humana. Más claramente, no todo trato diferenciado es necesariamente negativo. Al respecto, resulta pertinente mencionar la desigualdad positiva, la cual es permitida en la medida que si bien genera un trato desigual, lo hace con la finalidad de acortar brechas o de brindar mayores oportunidades en relación al resto. Es decir, persigue un fin positivo y resulta justificada. Por lo que, no sería discriminatoria.
136. Finalmente, resulta fundamental especificar que a nivel del derecho internacional, la igualdad y no discriminación es parte de las obligaciones mínimas de todo Estado. Pues, su naturaleza propia, así lo ha establecido. Al respecto, se le reconoce como norma *ius cogens*; en tanto, es un principio universal, interdependiente y fundante de las garantías mínimas de toda sociedad (Novak, 2019). Así, se puede resaltar a partir de la Opinión Consultiva N° 18 de la CIDH (OC-18/03), que este derecho-principio debe ser entendido de la mano junto a las demás obligaciones que todo Estado tiene respecto de sus ciudadanos (Ochoa 2021: p 20).

137. Por lo mismo, todos los Estados deberían tener en cuenta al momento de redactar normas o ejecutarlas, la obligación de la igualdad y no discriminación. Tal como, lo ha sugerido la propia Corte IDH cuando resolvió casos como niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana<sup>34</sup>, Velez Loor vs Panamá<sup>35</sup> o Pacheco Tineo vs Bolivia<sup>36</sup>; A partir de los cuales ha ido preparando los estándares internacionales en la materia, más específicamente de migrantes. Esto, a su vez, debe ir acompañado del Control de Convencionalidad, que fue desarrollado por la Corte IDH a partir del caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs República Dominicana<sup>37</sup>. Gracias al cual, al día de hoy, todos los funcionarios públicos, autoridades y miembros de cualquier órgano estatal deben regirse por lo dictaminado por la CADH.

Mandato de no discriminación:

138. En referencia a este tema, tenemos autores como Shelton (2008) para quien la discriminación “es todo trato desigual sin una razón objetiva y razonable, el cual se da sin un fin legítimo y en desproporción entre los medios empleados y los objetivos que pretende.” (p.134). Dicho de otra forma, entiende la discriminación no solo en función de lo qué implica sino en base a los medios en los que se presenta.

139. De igual manera, existen autoras como Bregaglio y Barajas (2020), para quienes la discriminación es todo “trato diferenciado basado en determinados motivos prohibidos por el ordenamiento jurídico que tiene por objeto o por resultado la anulación o menoscabo en el ejercicio o goce de derechos y libertades fundamentales de una persona o de un grupo de ellas” (Defensoría del Pueblo, 2007,p. 29). Descripción, la cual compartimos por el enfoque de subordinación

---

<sup>34</sup> Corte IDH. Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130. Párr. 155 - 171

<sup>35</sup> Corte IDH. Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218. Párr 254

<sup>36</sup> Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Párr. 132.

<sup>37</sup> Sentencia del 28 de agosto del 2014. Párrafo 311.



que maneja y por la concentración en el cuidado ante la vulnerabilidad de ciertos grupos.

140. Al respecto, si bien comparte en común al derecho a la igualdad, la protección contra todo trato diferenciado, irrazonable y con el fin de generar un menoscabo en los derechos de una persona o múltiples colectivos, en este caso el enfoque busca proteger aquellos motivos prohibidos por la ley de manera adicional. En la medida que, tales motivos agrupan a todos aquellos grupos sociales que han sido considerados “inferiores” o en una situación de vulnerabilidad de manera histórica y/o estructural (Ochoa 2021: p.30). De forma tal que, desde una teoría de la subordinación como la que plantea Esparza (2018), son personas que se encuentran y han encontrado en desventaja en el ejercicio de sus derechos de manera constante (p.24).
141. Por lo que, su vulnerabilidad responde a un contexto de opresión. En este sentido, son grupos protegidos por la norma y no resultan un listado cerrado. Entre ellos, se encuentran una serie de colectivos que ha descrito la propia CIDH, como son: las personas con discapacidad, las mujeres, la comunidad LGBTIQ+, las comunidades originarias y las personas migrantes, apátridas y/o refugiadas. Los 3 últimos colectivos, resultan pertinentes de resaltar para el análisis del presente trabajo.
142. Igualmente, resulta pertinente mencionar que en muchos casos la discriminación puede darse de manera interseccional. Al respecto, Gallardo (2018) menciona que este enfoque nos permite observar cuando en una misma persona se interrelacionan más de una característica propia de un colectivo o grupo en situación de vulnerabilidad. De tal forma que, no se visibilice los múltiples factores que pueden provocar tal vulnerabilidad. en tanto, los sistemas de opresión son múltiples y amplios (p.168). Así, cabe considerar, en este caso, que las personas migrantes pueden no ser únicamente vulnerables per se por ser personas en movilidad humana, sino los factores de riesgo adicionales que se pueden interceptar en ellas en base a sus características propias que así lo determinen.

143. De igual manera, este mandato de no discriminación prohíbe entre otras formas de discriminación, la xenofobia. La misma que, tal como menciona Maeda, se da en aquellos contextos en los que existe un rechazo profundo hacia los ciudadanos extranjeros por el solo hecho de serlos (2021). Asimismo, en casos aún más específicos, restringe la aporofobia, la cual tal como definen Baldwin, Ochoa y Carrión se da en circunstancias en las que la persona se encuentra en condición de pobreza (2020, p 12). Es decir, una misma persona puede ser extranjera y no padecer discriminación necesariamente, pero puede verse incrementada su vulnerabilidad, si por el contrario aparte de ser una persona no autóctona del país viene en condiciones mínimas al país. Ya que, las condiciones de su estancia cambian.

#### Estándar normativo en la materia

144. Ahora bien, en cuanto a la normativa internacional que ha reconocido a las personas migrantes y refugiadas como un grupo en especial situación de vulnerabilidad, encontramos: por el lado del Sistema Universal de Derechos, La Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares. (1990). La misma que, en el artículo 25 de la Parte III denominada Derechos Garantizados, señala que “(...)gozarán de un trato que no sea menos favorable que el que reciben los nacionales del Estado de empleo”.

145. En ese sentido, si bien la propia DUDH es la primera en reconocer un trato igualitario de manera extensiva a las personas migrantes y/o refugiadas a través de su artículo 7, mediante el cuerpo normativo de la Convención de Washington desarrolla el tema, como tal. Así pues, “hace un primer énfasis en la calidad de igualdad que deben perseguir los Estados en la protección tanto de sus nacionales como de quienes se encuentran en su territorio producto de la movilidad humana.” (Ochoa, 2021, p.35).

146. Por otro lado, desde el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, tenemos la Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia del año 1969. La misma que determina que discriminación es: cualquier

distinción o exclusión en cualquier ámbito público o privado con el objetivo de evitar o anular el reconocimiento y ejercicio de los derechos humanos (...), basada en motivos de nacionalidad, condición migratoria, apatridia, refugio o desplazamiento interno (...) (el subrayado es nuestro).

147. Al respecto, es importante acotar que esta norma es la más antigua que da el gran paso al reconocimiento de la protección y mayores garantías hacia estas formas de desplazamiento humano. Así, incluso en comparación del Sistema Universal de derechos humanos, resulta la más precisa. Aunque, lo que llama la atención es que Perú la firmó recién en el año 2016 y aún no la ha puesto en vigencia.

148. En esa línea, ya desde una óptica más cercana, en el contexto peruano actual tenemos el reconocimiento a la igualdad y no discriminación como derecho - principio, a partir de una lectura del artículo 2 inciso 2 de la Constitución del Perú. Ahora, si bien este artículo es el desarrollado en nuestra Carta Fundamental, debemos ser cuidadosos en considerar que como tal no señala a las personas migrantes y refugiadas bajo su ámbito de protección. En tanto, el articulado de la norma es una cláusula abierta. La cual, debe entenderse para cobrar mayor efecto, en conjunto a una norma de rango inferior. Así, encontramos la Ley de Migraciones, la mismo que, en su Artículo VIII denominado Principio de no discriminación e indica que: “El Estado promueve la abolición de todo tipo de discriminación y la eliminación de todo tipo de prejuicio en materia migratoria y rechaza de manera especial la xenofobia y el racismo”.

149. Del mismo modo, tenemos pronunciamientos jurisprudenciales, como los del TC, tal es el caso, del FJ 9 de la sentencia del Expediente N° 0090-2004- A A/TC, indica que:

(...) la discriminación es un trato diferenciado que se le brinda a la persona por ciertas consideraciones que imposibilitan su acceso a oportunidades esenciales concedidas a otros, pese a encontrarse en la misma condición, regla que posee una excepción si ella obedece a bases objetivas y razonables (el subrayado es nuestro).

150. Configura la discriminación en relación a los privilegios de unos frente a otros. Ahora bien, en el caso también se podría considerar como parte de los motivos prohibidos la discriminación por nacionalidad. La cual, sí se encuentra adscrita de manera literal en la Constitución.

Análisis en el caso concreto

151. En el presente caso, resulta evidente que la normativa brindada por el MINRE resultó a todas luces discriminatoria. Por ello, a pesar que como parte de la defensa, la Procuraduría alegara que mediante Oficio RE (MIN) N° 2-10/14, ya se había aperturado las situaciones de vulnerabilidad, en específico a menores de edad sin partida de nacimiento, mujeres embarazadas y adultos mayores de 70 años, no era una medida lo suficientemente razonable u objetiva para demarcar un trato diferenciado que resultara legítimo.

152. Más claramente, el MINRE actuó de manera arbitraria al colocar, en específico, una lista taxativa de personas que podían acceder sin el requisito del pasaporte, sin tener en cuenta si quiera un enfoque interseccional. Mediante el cual, se tomará en cuenta que más allá de ser personas migrantes, los ciudadanos venezolanos a su vez pueden ser parte de las categorías protegidas por la propia Ley de Migraciones, de conformidad con su artículo 11. Así, se ha dejado de lado a: “(...) personas con discapacidad, o que pertenecen a un pueblo indígena, víctimas de trata de personas y tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar y sexual, y quienes requieren protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales.”

153. Por ello, sostenemos que no se ha evaluado ni siquiera cada una de las dificultades que podrían afrontar tales personas en el acceso al territorio peruano, a su derecho a migrar o incluso a solicitar refugio. Respecto a las personas migrantes y que a su vez tienen una discapacidad, por ejemplo, no se ha tomado en cuenta que hasta la actualidad, “no se han realizado los ajustes necesarios para el acceso de las mismas a procesos como la solicitud de refugio o las propias entrevistas ante las Oficinas de migraciones en nuestro país” (Camino, 2020, p 23). Así, el impedimento de entrada por el requisito del pasaporte, resulta más allá

de una traba una vulneración a derechos conexos al proceso migratorio y de por sí se torna en un trato desigual injustificado.

154. Por otro lado, no se ha tomado en cuenta a aquellas personas víctimas de trata o tráfico de personas, delitos muy comunes de los cuales son víctimas las personas migrantes. En este sentido, de quitarles las facilidades solo resultaría aún más vulneratorio a su situación actual. Igualmente, respecto de quienes son víctimas de violencia sexual.
155. Además, más allá de que la Superintendencia de Migraciones, haya justificado el requisito del pasaporte en la suspensión de Venezuela del MERCOSUR, tomo medidas que no fueron acorde ni siquiera al Control de Convencionalidad sugerido por la Corte IDH en su jurisprudencia. Pues, como ente estatal, tan solo anunció un deslinde automático a medidas previas que venía adoptando el Perú en aquel entonces para el paso de los ciudadanos venezolanos al país y no considero la especial situación de vulnerabilidad que afronta esta comunidad.
156. Al respecto, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos lo ha resaltado cuando indica que el deber reforzado de los países respecto a la población migrante responde el riesgo que conlleva migrar “desde el momento de partida de su país de origen, durante el tránsito al lugar de destino y el propio lugar de destino” (Baldwin, Carrión y Ochoa, 2020, p.2).
157. Por ello, en este caso, en lugar de simplemente el Tribunal mencionarse alrededor de la aplicación del artículo 11 de la Ley de Migraciones, también debió llamar la atención a los poderes del Estado encargados de regular la materia. De tal forma que, en lugar de tomar medidas más rígidas, se tomen acciones de integración. Como por ejemplo, otorgando un mayor presupuesto a las oficinas migratorias para contar con un mayor número de servidores públicos que den abasto a la gran demanda, o incluso, la desburocratización de los trámites para obtener el reconocimiento en el país bajo la condición de refugiado.
158. Igualmente, las facilidades para que de manera general, las personas venezolanas con su solo documento de identidad puedan realizar su vida con

normalidad dentro del territorio peruano. Ya que, como país receptor no deberíamos promover normas que perpetúan verlos como ajenos sino incluirlos en la mayor medida posible mediante acciones positivas para lograr una igualdad real.

159. Finalmente, si bien una sentencia de ese tipo podría resultar una exigencia amplia en este caso, es importante recordar que no sería la primera vez que el Tribunal Supremo se acoge mediante el Estado de cosas inconstitucional a resolver cuestiones para futuros casos similares. Así, hubiese sido una buena oportunidad para que el TC diera su perspectiva aún más amplia respecto a las personas en situación de movilidad de nacionalidad venezolana en nuestro país.

## **V. CONCLUSIONES**

160. PRIMERA: El Hábeas Corpus es una garantía constitucional que actúa como mecanismo judicial de urgencia. En ese sentido, las resoluciones del Tribunal Constitucional, para tener real efectividad deben darse con premura y de modo tal que, la libertad y los derechos conexos a ella no se vean afectados de manera prolongada. Lo cual, no sucedió en los hechos, pues el Tribunal resolvió lo solicitado por los demandantes aproximadamente 3 años después, incluso cuando ya había existido hasta sustracción de la materia. De esa forma, esta garantía perdió su finalidad y eficacia.

161. SEGUNDA: Si bien el proceso fue declarado procedente en parte, en tanto el extremo respecto a las personas venezolanas que aún no han ingresado al territorio no ha sido considerado fundado para la decisión del Tribunal Constitucional, es importante recalcar que no se ha considerado que existe un interés difuso detrás del reclamo por la parte demandante. Al respecto, consideramos que el Tribunal en este caso no ha tomado en cuenta que la protección en sus derechos fundamentales no debería venir por la individualización de a quién se otorga sino por la amenaza o posibilidad de vulneración que podría implicar lo demandado.

162. TERCERO: En esa línea, el Tribunal Constitucional tampoco ha tenido en cuenta que el Estado peruano tiene obligaciones incluso fuera de su jurisdicción. Con lo cual, no solo ha desconocido sus propios precedentes sino incluso normativa internacional en la materia. Asimismo, resulta paradójico que para la protección de tales ciudadanos pida que los mismos se encuentren dentro del territorio peruano, aun sabiendo que la norma demandada regulaba el ingreso de estos ciudadanos al Perú y que incluso en el despliegue de la norma muchos migrantes se encontraban en medio del proceso migratorio.

163. CUARTA: El Tribunal Constitucional debió aprovechar la oportunidad para analizar cómo es que la libertad de tránsito de los representados en la demanda fue afectada, más allá, de tan solo especificar que el Estado cuenta con soberanía para la regulación de la materia. Así, en lugar de tener un análisis somero al respecto, debió reconocer que Perú, a pesar de haber quedado suspendido Venezuela del MERCOSUR tenía obligaciones de integración en el marco de cooperación en el que se encuentra envuelto en materia migratoria. Más aún, cuando había reconocido la difícil situación que venían afrontando los ciudadanos venezolanos debido a la crisis socio política, la cual se puede ver reflejada en la ineptitud de su gobierno para brindar de manera oportuna los documentos necesarios para que sus compatriotas abandonen su país en búsqueda de mejores oportunidades.

164. QUINTO: En conexión a la libertad de tránsito el derecho a solicitar refugio también se ha visto afectado; sin embargo, este tampoco fue evaluado por el Tribunal. A pesar de que el mismo es una expresión del derecho a migrar, el cual permite que no solo los nacionales sino también las personas extranjeras puedan elegir libremente su lugar de residencia. Si bien es cierto, dentro de un marco regulatorio en el cual el Estado es soberano, pero teniendo en cuenta los Derechos Humanos. Así, el Supremo interprete de la Constitución no tuvo el acierto de plantear que por medio de la adopción de medidas con mayores requisitos para la

entrada al Perú, se ocasiona una aplicación del principio de no devolución en su vertiente de tipo “caliente”. En este mismo sentido, el voto minoritario, por practicidad, realizó una lectura literal de la norma, dejando de lado el control supra constitucional en la materia.

165. SEXTO: Finalmente, el derecho a la igualdad y no discriminación de la comunidad migrante de nacionalidad venezolana, también se vio afectada cuando la Superintendencia del MINREE determinó arbitrariamente que el acceso sin pasaporte sería única y excepcionalmente para personas mayores de 70 años, mujeres embarazadas y menores sin acta de nacimiento; ya que, dejó de esa manera, fuera a otros grupos vulnerables que incluso sufren contextos de discriminación interseccional. Lo cual, no solo es contrario a normativa internacional en la materia sino a las propias obligaciones estatales en la materia respecto al mandato de igualdad y no discriminación.

## **VI. BIBLIOGRAFÍA**

### **Libros e Ebooks**

Banco Mundial – State and Peacebuilding Fund (2021). *Una Oportunidad para Todos. Los Migrantes y Refugiados Venezolanos y el Desarrollo del Perú*. P.24.

Berlin I (1996). *Dos conceptos de libertad*. En: Cuatro ensayos sobre la libertad. Alianza Editorial.

Camino, P (2019). Riesgos invisibilizados : la necesidad de una directiva de atención a refugiados y refugiadas con discapacidad, p.1-42.

[http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16043/CAMINO\\_MORGADO\\_RIESGOS\\_INVISIBILIZADOS\\_LA\\_NECESIDAD\\_DE\\_UNA\\_DIRECTIVA\\_DE\\_ATENCION\\_A\\_REFUGIADOS\\_Y\\_REFUGIADAS\\_CON\\_DISCAPACIDAD.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://tesis.pucp.edu.pe/repositorio/bitstream/handle/20.500.12404/16043/CAMINO_MORGADO_RIESGOS_INVISIBILIZADOS_LA_NECESIDAD_DE_UNA_DIRECTIVA_DE_ATENCION_A_REFUGIADOS_Y_REFUGIADAS_CON_DISCAPACIDAD.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Carbonell, M (2012). *Los Derechos humanos de la libertad d e transito, asilo y refugio*. En: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Los derechos humanos en el momento actual (pp. 80-106). Universidad Nacional Autónoma de México. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3171/5.pdf>

Esparza, E (2018). *Capítulo 1: La compleja interpretación de la igualdad*. En La igualdad como no subordinación. Una propuesta de Interpretación Constitucional. Tirant. México 1 – 27



Landa, C (2018). *Derecho Procesal Constitucional*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Landa, C (2015). Fines de los procesos constitucionales. Código Procesal *Constitucional comentado* (1<sup>ra</sup>.ed., Vol.1).Gaceta Jurídica.

Stuart, J (2020) *Sobre la libertad* (P, Azcárate, Trad.,2<sup>a</sup>,ed) Alianza Editorial. (Obra Original publicada en 1859)

Gonzales, Sotomayor (2022). La migración venezolana en el Perú [texto inédito, no publicado]

### **Artículo de Revista**

Ariano, E (2012). Consideraciones sobre la conclusión del Proceso Contencioso Administrativo por reconocimiento de la pretensión en la Vía Administrativa. *Revista De Derecho Administrativo*, (11), 143-153. [143-154https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13551/14176](https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13551/14176)

Barajas de la Vega, M.J., Espino Pérez, D, Rischmoller Vargas, V (2021). Población venezolana en Perú en tiempos de COVID-19: luchar contra la adversidad para lograr la inclusión social. *Precedente* (19), 9-34. <https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/precedente/article/view/4654/4198>

Demant, E (2013). 30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en América Latina. *Agenda Internacional* (XX) (31), 131-140 <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/agendainternacional/article/view/7731/7979>

Díaz, I (2008). Pleno Jurisdiccional Regional Penal y Constitucional (Hábeas Corpus) “Comentarios a las Causales de Improcedencia del Proceso de Hábeas Corpus establecidas por el Tribunal Constitucional”. Actualidad Jurídica N°183. Gaceta Jurídica. Págs. 187-191.

Eguiguren F (1997). Principio de igualdad y derecho a la no discriminación. *Ius Et Veritas* (15). 63-72. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15730/16166>

Gaceta Jurídica (2015) *Guía Rápida 1: Proceso de Hábeas Corpus*. Gaceta Jurídica.

Guillén, J. C., Menéndez, F. G., y Moreira, T. K. (2019). Migración: Como fenómeno social vulnerable y salvaguarda de los derechos humanos. *Revista de Ciencias Sociales* (Ve),XXV(E-1), 281- <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=7113730>

Huerta, L (2001). El derecho a la igualdad. *Pensamiento Constitucional* (XI) (11). 307-334

Organización Internacional para las Migraciones (2012): *Módulo II, Movilidad Humana. Gestión Fronteriza Integral en su subregión andina.* <https://peru.iom.int/sites/g/files/tmzbd1951/files/Documentos/Modulo2.pdf>

Organización Internacional para las Migraciones (2019): *Derechos humanos de personas migrantes. Manual regional.* (pp.1-124) <https://www.corteidh.or.cr/tablas/r33203.pdf>.

Organización Internacional para las Migraciones (2020): *Migración y migrantes: panorama mundial. En Informe sobre las migraciones en el mundo 2020.*(pp.25-34) [https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr\\_2020\\_es.pdf](https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2020_es.pdf)

Priori, G (1997). La tutela jurisdiccional de los derechos difusos: una aproximación desde el derecho procesal constitucional. *Ius Et Veritas N°14.* <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/iusetveritas/article/view/15709/16145>

Ruíz, V (2007) Derechos Humanos, universales. Universidad Iberoamericana, departamento de Filosofía, Santa Fe. *En-claves de pensamiento (1)* , 155-166 [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870879X2007000100008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870879X2007000100008)

Shelton, D (2008) Prohibición de Discriminación en el Derecho Internacional de los Derechos Humanos. *Anuario de Derechos Humanos*, 15-39 [www.anuariocdh.uchile.cl](http://www.anuariocdh.uchile.cl).

Sosa, J. (2018). La libertad constitucional. Tres modelos de libertad y tres derechos de libertad. *Pensamiento Constitucional* (23), 177- 203.

Tang, R (2019). Inmigración China en el Perú: 170 años de aporte cultural. *REDCAEM.* (10). 4-22. <http://chinayamericalatina.com/wp-content/uploads/2022/05/WP10-May-2019-REDCAEM-.pdf>

Vite, MA (2006). La criminalización de la migración. *CIMEXUS* (19) 95-119.

### **Artículos de páginas web y relativos**

Baldwin, Carrión y Ochoa (2020). *Opinión Jurídica sobre PL 5625-2020. Jurídica sobre los Derechos de las Personas Migrantes y Refugiadas de la Facultad de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP).* PUCP

Bregaglio, R (2015) “*Alcances del mandato de no discriminación en la Convención sobre los derechos de las Personas con Discapacidad*”, en Nueve conceptos claves para entender la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad. Lima: IDEPUCP. Pág. 78-85.

Blouin, C, Ramos, G, Benites A. (2020, 02 de junio). *¿Agenda migratoria en el Congreso? Propuestas antimigratorias y partidos políticos débiles.*

IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/analisis1/agenda-migratoria-en-el-congreso/>

Blouin, C. (2020, 27 de julio). *El bicentenario y la migración: mirando el pasado para construir otro futuro*. IDEHPUCP. <https://idehpucp.pucp.edu.pe/notas-informativas/el-bicentenario-y-la-migracion-mirando-el-pasado-para-construir-otro-futuro/>

Maeda, J (2021, 28 de setiembre). [Reseña] *La xenofobia en la lucha contra la discriminación en el Perú: los retos pendientes para contribuir a una agenda de integración desde el Poder Ejecutivo*. IDEHPUCP.

<https://idehpucp.pucp.edu.pe/resenas/resena-la-xenofobia-en-la-lucha-contra-la-discriminacion-en-el-peru-los-retos-pendientes-para-contribuir-a-una-agenda-de-integracion-desde-el-poder-ejecutivo/>

MERCOSUR (2020, 27 de mayo). *¿Qué es el MERCOSUR?*. MERCOSUR. <https://www.mercosur.int/quienes-somos/en-pocas-palabras/>

Ochoa, P (2021, Análisis del Proyecto de Ley N° 7028 en el marco de las obligaciones en Derechos Humanos asumidas por el Perú en materia de migrantes y refugiados. PUCP.

Rioja A. (2018, 22 de febrero). *¿Cómo se configura la competencia territorial y su prorrogabilidad?*. Pasión por el Derecho <https://lpderecho.pe/se-configura-la-competencia-territorial-prorrogabilidad/>

Rostros Venezolanos (2021, 19 de setiembre) *Los venezolanos que pueden entrar al Perú sin visa*. <https://rostrosvenezolanos.com/venezolanos-visa-peru-2022-familiar-residente-carnet-extranjeria-cpp-aeropuerto/>

### **Informes de gubernamentales o de otras organizaciones**

Defensoría del Pueblo (2007). *La discriminación en el Perú. Problemática, normatividad y tareas pendientes. Serie de Documentos Defensoriales N° 2*. En: <https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/ladiscriminaci%C3%B3n-en-el-per%C3%BA-problem%C3%A1tica-normatividad-y-tareas-pendientes>

Defensoría del Pueblo (2020). *Personas venezolanas en el Perú. Análisis de su situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el Covid-2019*. En: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1481686/Informe-de-Adjunt%C3%ADa-N-002-2020-DP-ADHPD-Personas-Venezolanas-en-el-Per%C3%BA.pdf.pdf>

Defensoría del Pueblo (2020). *Informe de Adjuntía N° 002-2020-DP/ADHPD*. En: <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2020/12/Informe-de>

[Adjunt%C3%ADa-N-002-2020-DP-ADHPD-Personas-Venezolanas-en-el-Per%C3%BA.pdf](#)

Instituto de Estudios Peruanos- IEP (2019). *Conocimiento y actitudes hacia la migración venezolana. Informe de Opinión. Encuesta nacional urbano rural*. En: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2019/06/Informe-OP-Junio-2019-Actitudes-hacia-la-migraci%C3%B3n-venezolana.pdf>

Plan Internacional (2021). *Situación de las y los venezolanos en el Perú en 2021: una realidad que nos involucra. Movilidad Humana*. En: <https://www.planinternacional.org.pe/blog/situacion-de-los-venezolanos-en-el-peru>

Pridep y Clínica Jurídica de Migrantes y refugiados de la PUCP (2020). *Opinión jurídica relativa al Proyecto de Ley N° 05349-2020*. En: <https://facultad.pucp.edu.pe/derecho/alumnos/servicios-en-el-campus/clinica-juridica/clinica-juridica-derechos-las-personas-migrantes-refugiadas/>

Universidad del Rosario (2019) *Observatorio de Venezuela. Las migraciones en el contexto colombo-venezolano*. Bogotá: Fundación Konrad Adenauer <https://www.kas.de/documents/287914/287963/Las+migraciones+en+el+contexto+colombo-venezolano.pdf/dee22342-dc38-d405-3ddd-ce94e2d60fe4?t=1563801976151>

### **Pronunciamientos Internacionales**

#### **Comisión Interamericana de Derechos Humanos**

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (2017) *Institucionalidad democrática, Estado de derecho y derechos humanos en Venezuela. Informe País (Informe de país de Venezuela)* <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/venezuela2018-es.pdf>

#### **Corte Interamericana de Derechos Humanos:**

2018 Corte IDH. *Opinión Consultiva OC25/18. Sobre la institución del asilo y su reconocimiento en el sistema interamericano*. <https://www.corteidh.or.cr/sitios/libros/todos/docs/OC-25-info.pdf>

2018 Corte IDH. *Situación de Derechos Humanos en Venezuela*. <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf>

#### **Jurisprudencia Nacional**

Sentencia del Expediente N° 00266-2002-AA/TC (2005, 10 de marzo). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma, Vergara Gotelli, Landa Arroyo) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00266-2002-AA.html>

Sentencia del Expediente N° 4905-2005-PHC/TC (2006, 15 de setiembre). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, Gonzales Ojeda, García Toma) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2006/04905-2005-HC.pdf>

Sentencia del Expediente N° 05994-2005 (2005, 29 de agosto). Tribunal Constitucional (Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, Vergara Gotelli). <https://n9.ej/fn0wm>

Sentencia del Expediente N° 06218-2007-PHC/TC (2008, 17 de enero). Tribunal Constitucional (Mesía Ramírez, Vergara Gotelli y Álvarez Miranda) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/06218-2007-HC.pdf>

Sentencia del Expediente N° 04530-2008-PHD/TC (2009, 10 de febrero). Tribunal Constitucional (Vergara Gotelli, Landa Arroyo, Álvarez Miranda) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04530-2008-HD%20Resolucion.pdf>

Sentencia del Expediente N° 0019-2005-PI/TC (2005, 21 de julio). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma, Landa Arroyo) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2005/00019-2005-AI.pdf>

Sentencia del Expediente N° 1091-2002-PI/TC (2002, 12 de agosto). Tribunal Constitucional (Rey Terry, Revoredo Marsano, Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2002/01091-2002-HC.html>

Sentencia del Expediente N° 01818-2020/PHC/TC (2022, 24 de marzo). Tribunal Constitucional (Ferrero Costa, Sardón de Taboada, Miranda Canales, Blume Fortini, Ledesma Narváez, Espinosa-Saldaña) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2022/01818-2020-HC.pdf>

Sentencia del Expediente N° 04052-2007/PHC/TC (2008, 09 de enero). Tribunal Constitucional (Landa Arroyo, Mesía Ramírez, Vergara Gotelli, Beaumont Callirgos, Calle Hayen, Eto Cruz y Álvarez Miranda) <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2008/04052-2007-HC%20Resolucion.pdf>

Sentencia del Expediente 0090-2004- A A/TC (2004, 05 de julio). Tribunal Constitucional (Alva Orlandini, Bardelli Lartirigoyen, Gonzales Ojeda, García Toma, Landa Arroyo) <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2004/00090-2004-AA.html#:~:text=La%20discrecionalidad&text=Respecto%20a%20los%20actos%20no,su%20defecto%2C%20c%3%B3mo%20deben%20hacerlo>.

## **Jurisprudencia Internacional**

### **Corte Interamericana de Derechos Humanos.**

Caso Álvarez Ramos vs. Venezuela. Excepción preliminar. Fondo, reparaciones y costes. Sentencia de 30 de agosto de 2019. Serie C. N° 380.

Caso Pacheco Tineo vs Bolivia, Excepción preliminar. Fondo, reparaciones y costes. Sentencia de 25 de noviembre de 2013. Serie C N° 272.

Caso Ramírez Escobar y otros versus Guatemala. Fondo, reparaciones y costes Sentencia del 09 de marzo del 2018. Serie C N° 351.

Caso Ricardo Canese vs. Paraguay. Fondo, reparaciones y costes Sentencia. Sentencia del 31 de agosto del 2004

Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia del 8 de septiembre de 2005. Serie C No. 130.

Caso Vélez Loor Vs. Panamá. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de noviembre de 2010. Serie C No. 218.

Caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs República Dominicana. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto del 2014.

### **Normativa Internacional**

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, 28 de julio de 1951, <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

Convención Interamericana contra toda forma de discriminación e intolerancia del año 1969.

[https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados\\_multilaterales\\_interamericanos\\_A-69\\_discriminacion\\_intolerancia.pdf](https://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/tratados_multilaterales_interamericanos_A-69_discriminacion_intolerancia.pdf)

Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptado por el Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos Humanitarios, celebrado en Cartagena , Colombia: del 19 al 22 de noviembre de 1984. <https://www.acnur.org/5b076ef14.pdf>

Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 de diciembre de 1948, <https://www.un.org/es/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

Protocolo Adicional del Estatuto de los Refugiados de 1951, 04 de octubre del 1967 <https://www.acnur.org/5b0766944.pdf>

La Convención sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, 18 de diciembre de 1990, <https://www.ohchr.org/es/instruments-mechanisms/instruments/international-convention-protection-rights-all-migrant-workers>

### **Normativa Nacional**

Ley del Refugiado, Ley N° 27.891. Publicado el 20 de diciembre del 2002. En: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1938.pdf>

Ley N° 31307, Nuevo Código Procesal Constitucional. Publicado el 21 de julio del 2021. En: <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/nuevo-codigo-procesal-constitucional-ley-no-31307-1975873-2/>

Constitución Política del Perú de 1993. Publicada el 20 de diciembre del 2002. En: [https://www.oas.org/juridico/spanish/per\\_res17.pdf](https://www.oas.org/juridico/spanish/per_res17.pdf)

Decreto Legislativo de Migraciones, Decreto Legislativo N° 1350. Publicado el 07 de enero del 2017. <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/decreto-legislativo-de-migraciones-decreto-legislativo-n-1350-1471551-2/#:~:text=Permite%.pdf>

### **Material gráfico, sonoro o audiovisual**

Aguila, G (2021, 03 de mayo). *La sustracción de la materia constitucional –TC222* [GRABACIÓN DE DISCURSO]. Tribuna Constitucional. <https://www.youtube.com/watch?v=QDYvh-ou3a0&t=15s>

Barajas, M.J. (Productora) (2020) Cursos de Clínica Jurídica de Derechos de las Personas Migrantes y Refugiadas-PUCP 2020-2 (Semanas 2-15) <https://www.youtube.com/channel/UCWOfIF49vJLRikDn1fmyr2w>

Barajas, M.J. (Productora) (2020) Cursos de Clínica Jurídica de Derechos de las Personas Migrantes y Refugiadas-PUCP 2020-2 (Semanas 4) . ¿hacia la eliminación del pasaporte para personas venezolanas? <https://www.youtube.com/watch?v=VTS5viMOD3A>

Corte Interamericana de Derechos Humanos (2018,12 febrero). *CIDH presenta informe sobre la situación de derechos humanos en Venezuela*. [Comunicado de prensa]. <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/025.asp>

Enrico, A (2021) Temas de Derecho Internacional Público-PUCP 2021-1 “Protección internacional de personas refugiadas”. Temas de Derechos Internacional Público”. <https://pucp.zoom.us/rec/play/8zCvvrKgrfjyXxbSG602Hk6iyoKmCjIHWIHuFa4vzwKTdQndDrq050XyKhAPI1yvrt76WfdigvRs14.6AetMEZqwrEE6riq?startTime=162242589000>

Espinoza-Saldaña, E (2021,26 de mayo). *Lecciones de Derecho: la sustracción de la materia* [GRABACIÓN DE DISCURSO]. IUS 360. <https://www.youtube.com/watch?v=asz3fkcDD3g>

Novak, F (2019). Clases de derecho Internacional Público. GRABACIÓN DE DISCURSO]. <https://www.youtube.com/watch?v=asz3fkcDD3g>

Ortega, E. (2020, 26 de febrero). *Asilo: ¿derecho humano o prerrogativa de los Estados?* [GRABACIÓN DE DISCURSO]. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. <https://www.youtube.com/watch?v=w6jo6FZ86Xk&t=1s>

### **Tesis**

Camino, P (2020) *Riesgos invisibilizados: la necesidad de una directiva de atención a refugiados y refugiadas con discapacidad* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]

Gallardo, A (2018) *El enfoque interseccional como propuesta para una adecuada protección jurídica internacional de la niña en el marco de los conflictos armados* [Tesis de pregrado, Pontificia Universidad Católica del Perú]







TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Pleno. Sentencia 1007/2021

EXP. N. ° 00892-2019-PHC/TC

LIMA

JORGE RICARDO BRACAMONTE

ALLAIN Y OTRO

### RAZÓN DE RELATORÍA

En la sesión del Pleno del Tribunal Constitucional, de fecha 16 de diciembre de 2021, se reunieron los magistrados a efectos de pronunciarse sobre la demanda que dio origen al Expediente 00892-2019-PHC/TC.

Los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera, votaron, por:

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda; en consecuencia, **DISPONER** que la Superintendencia Nacional de Migraciones, cuando regule el ingreso de ciudadanos de otros países, por razones humanitarias, mínimamente considere las categorías previstas en el artículo 11 del Decreto Legislativo 1350, de Migraciones, pudiendo considerar otras categorías en las que se encuentren las personas migrantes en situación de vulnerabilidad.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda en otro extremo.

Por su parte, los magistrados Ferrero Costa y Sardón de Taboada (ponente) votaron por declarar improcedente la demanda.

Es así, entonces, que la sentencia se encuentra conformada por los votos de los magistrados Ledesma Narváez, Miranda Canales, Blume Fortini y Espinosa-Saldaña Barrera.

La Secretaría del Pleno deja constancia de que la presente razón encabeza los votos antes referidos, y que los magistrados intervinientes en el Pleno firman digitalmente al pie de esta razón en señal de conformidad.

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

LEDESMA NARVÁEZ  
FERRERO COSTA  
MIRANDA CANALES  
BLUME FORTINI  
SARDÓN DE TABOADA  
ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

### VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por el magistrado ponente, en el presente caso considero que debe dictarse sentencia declarando fundada en parte la demanda. Mis fundamentos son los siguientes:

1. Don Jorge Ricardo Bracamonte Allain y doña Ana María Vidal Carrasco, secretario ejecutivo y secretaria ejecutiva adjunta de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, interponen demanda de *habeas corpus* contra el Ministro del Interior y el Superintendente Nacional de Migraciones, por impedir el ingreso al territorio nacional de ciudadanos venezolanos que no cuentan con pasaporte, hechos que afecta sus derechos a la libertad de tránsito, a solicitar refugio, a la igualdad y a no ser discriminado.

Refieren que frente al incremento de ciudadanos venezolanos que atraviesan la frontera, el Estado peruano ha adoptado medidas como la emisión del Permiso Temporal de Permanencia (PTP), el que resulta insuficiente pues no permite el acceso a los servicios educativos o de salud, tampoco para la contratación laboral o la revalidación de títulos. Agregan que no es una respuesta articulada que responda a la vulnerabilidad bajo la cual llegan los ciudadanos venezolanos, más aún cuando el PTP ha sido reducido en su plazo y se ha establecido que solo ingresan al país los venezolanos que cuenten con pasaporte, lo que no es posible en el caso de los menores de 9 años, pues es partir de dicha edad en la que pueden acceder a la tramitación de la cédula de identidad. Agregan que el endurecimiento del control migratorio es insuperable, porque los ciudadanos venezolanos no reúnen los documentos necesarios para salir de su país, práctica que es lesiva para sus derechos humanos y supone la revictimización de las personas que huyen de la crisis de su país.

2. En primer lugar, cabe señalar que siendo objeto del proceso del *habeas corpus* la protección de la libertad personal, los derechos vinculados a ella, así como la de los derechos conexos, conforme lo previsto en el artículo 200, inciso 1 de la Constitución y 33 del Nuevo Código Procesal Constitucional, y estando a que los supuestos afectados son ciudadanos venezolanos que aún no han ingresado al territorio nacional, en el caso de autos no resulta posible tutelar su derecho al libre tránsito, a la salud y/o al trabajo, por lo que este extremo de la demanda debe ser declarado improcedente, en aplicación del artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional.
3. Por otro lado, resultando pública y notoria la crisis por la que atraviesa el Estado de Venezuela, lo que ha generado que miles de ciudadanos migren a otros países, en tal contexto considero que el ingreso de ciudadanos venezolanos al territorio nacional, por los hechos que son de conocimiento de la comunidad internacional, se justifica

por las razones humanitarias que se exponen en la demanda, más aún cuando podría afectar a personas en situación de vulnerabilidad.

4. Ahora bien, conforme a la Ley de Migraciones, los documentos de viaje son

(...) el pasaporte; el salvoconducto; el documento de viaje o el laissez-passer por razones humanitarias; el documento de identidad de otro Estado, siempre que se utilice con este propósito, y cualquier otro documento, de conformidad con las normas o los instrumentos internacionales de los que el Perú es parte.

5. En ese sentido, el Oficio RE (MIN) N° 2-10/10, de 16 de agosto de 2018, remitido por el ministro de Relaciones Exteriores al ministro del Interior, se informó que al haber sido suspendida la República Bolivariana de Venezuela en sus derechos y obligaciones como Estado parte de Mercosur, se suspende las obligaciones del Perú para el tránsito de nacionales y residentes regulares de dicho Estado, previstas en el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados, así como en el Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados; por ello le agradece que disponga

(...) se comunique lo expuesto a la Superintendencia Nacional de Migraciones, para que, en aplicación de lo previsto en la Ley de Migraciones y su reglamento, se exija pasaporte para el tránsito por el territorio nacional de ciudadanos o residentes regulares en la República Bolivariana de Venezuela. Esta decisión permitirá que el ingreso de los ciudadanos venezolanos a nuestro país se haga en forma segura, ordenada y responsable.

6. Posteriormente, el 23 de agosto de 2018, mediante Oficio RE (MIN) N° 2-50/15, el Ministro de Relaciones Exteriores hace precisiones técnicas sobre las medidas temporales para minimizar los impactos negativos para los ciudadanos venezolanos como consecuencia de la suspensión de Venezuela en Mercosur;

En ese sentido, en el marco del Cuarto Eje de nuestra Política Nacional Migratoria, y conforme a lo coordinado, corresponde admitir a los nacionales venezolanos que, por razones humanitarias, requieran ingresar al territorio nacional con Cédula de Identidad y sin pasaporte, según el siguiente listado acotado:

- a. Menores de edad en tránsito hacia el Perú para reunirse con sus padres, y no cuentan con Cédula de Identidad o pasaporte sino únicamente partida de nacimiento. De ser el caso, el adulto que lo acompaña debe contar con pasaporte.
- b. Mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia el Perú y con Cédula de Identidad; y,
- c. Adultos mayores, de más de 70 años, en tránsito hacia el Perú y con Cédula de Identidad.

Mucho agradeceré se comunique lo anotado a la Superintendencia Nacional de Migraciones.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

7. Así, Migraciones facilitó el ingreso al territorio nacional únicamente a las personas que se encontraban dentro de los supuestos detallados en el fundamento precedente, excluyendo, sin mayor justificación, a otras personas que también se encontraban en situación de vulnerabilidad.
8. Cabe recordar que no existe en la Constitución o en los tratados un derecho que permita que los ciudadanos extranjeros ingresen libremente y sin limitaciones al territorio de un país que no es el suyo. El Estado peruano no es una excepción, por ello, controla el ingreso y salida tanto de ciudadanos nacionales y extranjeros, y puede incluso, en el caso de los segundos, negarles el ingreso o expulsarlos, conforme a las disposiciones de la Ley de Migraciones.
9. Sin embargo, dicha norma también regula, en su artículo 11, la especial situación de vulnerabilidad en que pueden encontrarse determinadas personas, tales como  

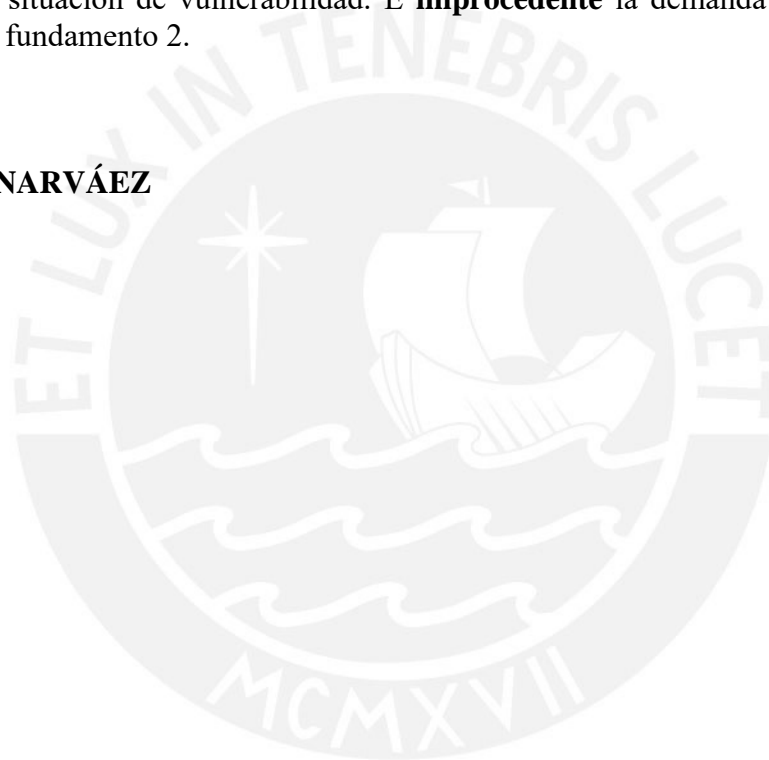
(...) niños, niñas y adolescentes, adulto mayor, personas con discapacidad, o que pertenecen a un pueblo indígena víctima de trata de personas y tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar y sexual, y quienes requieren protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales.
10. Como se ha visto precedentemente, se consideró solo a un grupo de ellos y se les dio facilidades para ingresar al territorio nacional -sin requerir pasaporte, sino solo cédula de identidad-, diferenciándolos de los otros grupos o sujetos vulnerables, sin mayor justificación, los que también requerían especial protección por las condiciones de vulnerabilidad en la que podrían encontrarse, como los niños y adolescentes que se encuentran en tránsito sin acompañamiento, personas con discapacidad, potenciales víctimas de trata de personas o tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar o sexual, entre otros.
11. Así, siendo evidente la crisis humanitaria que afecta a muchos ciudadanos venezolanos, correspondía que el Estado peruano, en aplicación de su propia normatividad, dar las facilidades para el ingreso y protección de dichas personas, teniendo en consideración que la acción del Estado peruano en materia de migraciones debe tener como principio orientador, tal como lo exige el artículo 1º de nuestra Constitución, que "la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado".
12. Si bien es cierto, ello no es posible en estos momentos, pues ante la pandemia del Covid-19, los Estados -entre ellos el peruano-, han adoptado medidas radicales que han conllevado el cierre total de sus fronteras terrestres y aéreas, lo que ha supuesto la restricción del acceso o salida del territorio nacional, por lo que tendría que declararse improcedente la demanda, por haber operado la sustracción de la materia. Sin embargo, a mi consideración, estando a la naturaleza de la controversia suscitada, debe emitirse un pronunciamiento dentro de los alcances previstos en el

artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional; esto es, estimar el extremo analizado de la demanda, para que actos como los expuestos no se vuelvan a repetir.

Por estos fundamentos mi **VOTO** es porque se declare **FUNDADA** en parte la demanda; y que se **DISPONGA** que la Superintendencia Nacional de Migraciones, cuando regule el ingreso de ciudadanos de otros países, por razones humanitarias, mínimamente considere las categorías previstas en el artículo 11 del Decreto Legislativo 1350, de Migraciones, pudiendo considerar otras categorías en las que se encuentren las personas migrantes en situación de vulnerabilidad. E **improcedente** la demanda en el extremo referido en el fundamento 2.

**S.**

**LEDESMA NARVÁEZ**



## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

Con el debido respeto que merecen mis colegas magistrados, emitiré un voto singular, conforme a las siguientes consideraciones:

1. La demanda es dirigida contra el Ministro del Interior (Mininter) y el Superintendente Nacional de Migraciones, por supuestamente impedir el ingreso al territorio nacional de ciudadanos venezolanos que no cuentan con pasaporte, lo que afectaría sus derechos a la libertad de tránsito, a solicitar refugio, a la igualdad y a no ser discriminado.

### Sobre la procedibilidad de la demanda

2. Según la ponencia, la demanda debe ser declarada improcedente en virtud de que no se habría identificado plenamente a las personas que podrían verse amenazadas o afectadas en sus derechos.
3. Al respecto, debo señalar que este Tribunal Constitucional, desde la sentencia recaída en el expediente 5842-2006-HC (fundamentos 19 y ss), ha señalado que cuando se trata de una demanda dirigida en favor de una pluralidad de personas no existe un deber tan estricto de identificar al beneficiario.
4. También podemos citar la sentencia recaída en el expediente 4747-2017.PHC en la que se cuestionaba las disposiciones de inamovilidad a efectos de realizar el censo nacional, dirigidas en favor de un número indeterminado de personas. Como es natural, este mismo colegiado emitió una sentencia de fondo.
5. Conforme a los criterios jurisprudenciales expuestos, el cuestionamiento planteado en la demanda debe ser analizado a través de una sentencia de fondo.

### Análisis del caso

6. Es pública y notoria la crisis por la que atraviesa el Estado de Venezuela, lo que ha generado que miles de ciudadanos migren a otros países. En ese contexto, considero que el ingreso de ciudadanos venezolanos al territorio nacional, por los hechos que son de conocimiento de la comunidad internacional, se justifica por las razones humanitarias que se exponen en la demanda, más aún cuando podría afectar a personas en situación de vulnerabilidad.
7. Conforme a la Ley de Migraciones, los documentos de viaje son

(...) el pasaporte; el salvoconducto; el documento de viaje o el laissez-passer por razones humanitarias; el documento de identidad de otro Estado, siempre que se utilice con este propósito, y cualquier otro documento, de conformidad con las normas o los instrumentos internacionales de los que el Perú es parte.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

8. En ese sentido, el Oficio RE (MIN) N° 2-10/10, de 16 de agosto de 2018, remitido por el ministro de Relaciones Exteriores al ministro del Interior, informa que al haber sido suspendida la República Bolivariana de Venezuela en sus derechos y obligaciones como Estado parte de Mercosur, se suspende las obligaciones del Perú para el tránsito de nacionales y residentes regulares de dicho Estado, previstas en el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados, así como en el Acuerdo Modificadorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados; por ello le agradece que disponga

(...) se comunique lo expuesto a la Superintendencia Nacional de Migraciones, para que, en aplicación de lo previsto en la Ley de Migraciones y su reglamento, se exija pasaporte para el tránsito por el territorio nacional de ciudadanos o residentes regulares en la República Bolivariana de Venezuela. Esta decisión permitirá que el ingreso de los ciudadanos venezolanos a nuestro país se haga en forma segura, ordenada y responsable.

9. Posteriormente, el 23 de agosto de 2018, mediante Oficio RE (MIN) N° 2-50/15, el Ministro de Relaciones Exteriores hace precisiones técnicas sobre las medidas temporales para minimizar los impactos negativos para los ciudadanos venezolanos como consecuencia de la suspensión de Venezuela en Mercosur:

“En ese sentido, en el marco del Cuarto Eje de nuestra Política Nacional Migratoria, y conforme a lo coordinado, corresponde admitir a los nacionales venezolanos que, por razones humanitarias, requieran ingresar al territorio nacional con Cédula de Identidad y sin pasaporte, según el siguiente listado acotado:

1. Menores de edad en tránsito hacia el Perú para reunirse con sus padres, y no cuentan con Cédula de Identidad o pasaporte sino únicamente partida de nacimiento. De ser el caso, el adulto que lo acompaña debe contar con pasaporte.
2. Mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia el Perú y con Cédula de Identidad; y,
3. Adultos mayores, de más de 70 años, en tránsito hacia el Perú y con Cédula de Identidad.

Mucho agradeceré se comunique lo anotado a la Superintendencia Nacional de Migraciones”.

10. En ese sentido, Migraciones facilitó el ingreso al territorio nacional únicamente a las personas que se encontraban dentro de los supuestos detallados en el fundamento precedente, excluyendo, sin mayor justificación, a otras personas que también se encontraban en situación de vulnerabilidad.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

11. Cabe recordar que no existe en la Constitución o en los tratados un derecho que permita que los ciudadanos extranjeros ingresen libremente y sin limitaciones al territorio de un país que no es el suyo. El Estado peruano no es una excepción, por ello, controla el ingreso y salida tanto de ciudadanos nacionales y extranjeros, y puede incluso, en el caso de los segundos, negarles el ingreso o expulsarlos, conforme a las disposiciones de la Ley de Migraciones.
12. Sin embargo, dicha norma también regula, en su artículo 11, la especial situación de vulnerabilidad en que pueden encontrarse determinadas personas, tales como  

(...) niños, niñas y adolescentes, adulto mayor, personas con discapacidad, o que pertenecen a un pueblo indígena víctima de trata de personas y tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar y sexual, y quienes requieren protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales.
13. Como se ha visto precedentemente, se consideró solo a un grupo de ellos y se les dio facilidades para ingresar al territorio nacional -sin requerir pasaporte, sino solo cédula de identidad-, diferenciándolos de los otros grupos o sujetos vulnerables, sin mayor justificación, los que también requerían especial protección por las condiciones de vulnerabilidad en la que podrían encontrarse, como los niños y adolescentes que se encuentran en tránsito sin acompañamiento, personas con discapacidad, potenciales víctimas de trata de personas o tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar o sexual, entre otros.
14. Siendo evidente la crisis humanitaria que afecta a muchos ciudadanos venezolanos, correspondía que el Estado peruano, en aplicación de su propia normatividad, dé las facilidades para el ingreso y protección de dichas personas.
15. No obstante, cabe señalar que luego de interpuesta la demanda, en el contexto de la pandemia del Covid-19, los Estados -entre ellos el peruano-, adoptaron medidas radicales que conllevaron durante algún tiempo, posterior a la interposición de la demanda, el cierre total de sus fronteras terrestres y aéreas, lo que ha supuesto la restricción del acceso o salida del territorio nacional.
16. Esta situación implicaría que se declare improcedente la demanda, por haber operado la sustracción de la materia. Sin embargo, este Tribunal considera que debe emitirse un pronunciamiento dentro de los alcances previstos en el artículo 1 del Código Procesal Constitucional; esto es, declarar fundada la demanda, para que actos como los expuestos no se vuelvan a repetir.
17. Asimismo, respecto al extremo de la demanda que cuestiona la supuesta vulneración de derechos de los ciudadanos venezolanos que aún no han ingresado al territorio, este debe ser declarado improcedente.





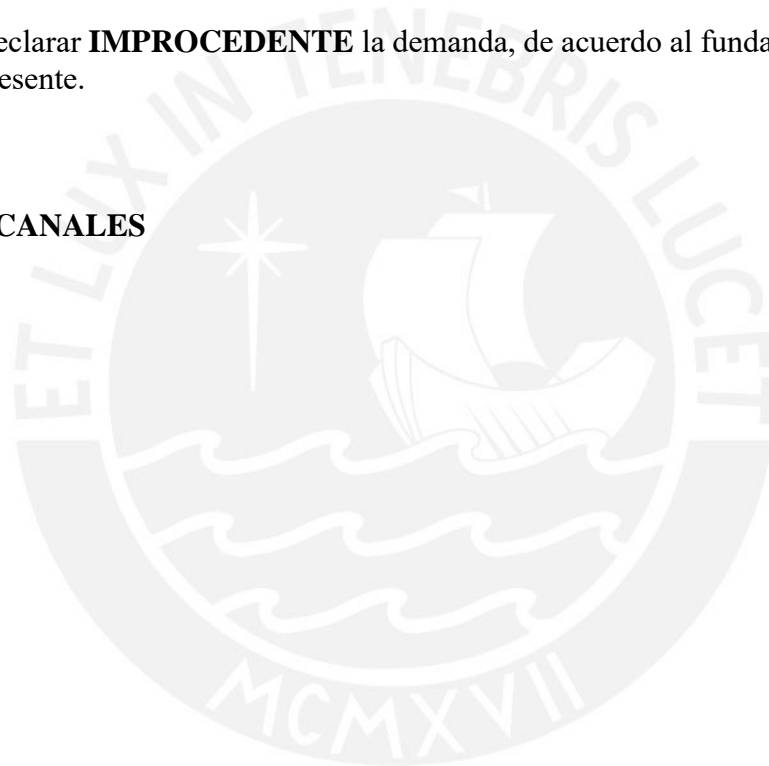
EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

En este sentido, mi voto es por:

1. Declarar **FUNDADA** en parte la demanda; en consecuencia, **DISPONE** que la Superintendencia Nacional de Migraciones, cuando regule el ingreso de ciudadanos de otros países, por razones humanitarias, mínimamente considere las categorías previstas en el artículo 11 del Decreto Legislativo 1350, de Migraciones, pudiendo considerar otras categorías en las que se encuentren las personas migrantes en situación de vulnerabilidad.
2. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda, de acuerdo al fundamento 17 de la presente.

S.

**MIRANDA CANALES**





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Discrepo de la posición de la ponencia que ha decidido declarar IMPROCEDENTE la demanda de *habeas corpus*, por cuanto, considero que la misma debe ser declarada FUNDADA en parte, por las razones que a continuación expongo:

1. La demanda está dirigida contra el ministro del Interior (Mininter) y el Superintendente Nacional de Migraciones, por supuestamente impedir el ingreso al territorio nacional de ciudadanos venezolanos que no cuentan con pasaporte, lo que afectaría sus derechos a la libertad de tránsito, a solicitar refugio, a la igualdad y a no ser discriminado.
2. Al respecto, es importante señalar que es el Ministerio del Interior a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones (Migraciones), es el sector del Poder Ejecutivo a cargo de la política migratoria interna (cfr. artículos 4 a 6, del Decreto Legislativo 1350). Cabe precisar que el Ministerio de Relaciones Exteriores, interviene en la política migratoria de conformidad con la Ley de Migraciones (artículo 6, del Decreto Legislativo 1350).
3. En el presente caso, los supuestos afectados son ciudadanos venezolanos que aún no han ingresado al territorio nacional, razón por la cual, no podría alegarse la existencia de algún acto u omisión lesiva en contra de su derecho al libre tránsito, a la salud y/o al trabajo. Por lo tanto, la demanda resulta improcedente en este extremo, en aplicación del artículo 7, inciso 1, del Nuevo Código Procesal Constitucional.
4. Sin perjuicio de ello, considero necesario pronunciarme sobre el ingreso masivo de ciudadanos venezolanos al territorio nacional, producto de la crisis económica que viene sufriendo su país de origen, por los hechos que son de conocimiento de la comunidad internacional. Al respecto, dado la situación precaria que vienen padeciendo los mencionados ciudadanos, considero que se justifica por las razones humanitarias que se exponen en la demanda, permitir su ingreso al territorio nacional, más aún cuando podría afectar a personas en situación de vulnerabilidad.
5. Conforme a la Ley de Migraciones, los documentos de viaje son  

(...) el pasaporte; el salvoconducto; el documento de viaje o el laissez-passer por razones humanitarias; el documento de identidad de otro Estado, siempre que se utilice con este propósito, y cualquier otro documento, de conformidad con las normas o los instrumentos internacionales de los que el Perú es parte.
6. En ese sentido, el Oficio RE (MIN) N° 2-10/10, de 16 de agosto de 2018, remitido por el ministro de Relaciones Exteriores al ministro del Interior, informa que al haber sido suspendida la República Bolivariana de Venezuela en sus derechos y obligaciones como Estado parte de Mercosur, se suspende las obligaciones del Perú



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

para el tránsito de nacionales y residentes regulares de dicho Estado, previstas en el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados, así como en el Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados; por ello le agradece que disponga

(...) se comunique lo expuesto a la Superintendencia Nacional de Migraciones, para que, en aplicación de lo previsto en la Ley de Migraciones y su reglamento, se exija pasaporte para el tránsito por el territorio nacional de ciudadanos o residentes regulares en la República Bolivariana de Venezuela. Esta decisión permitirá que el ingreso de los ciudadanos venezolanos a nuestro país se haga en forma segura, ordenada y responsable.

7. Posteriormente, el 23 de agosto de 2018, mediante Oficio RE (MIN) N° 2-50/15, el Ministro de Relaciones Exteriores hace precisiones técnicas sobre las medidas temporales para minimizar los impactos negativos para los ciudadanos venezolanos como consecuencia de la suspensión de Venezuela en Mercosur;

En ese sentido, en el marco del Cuarto Eje de nuestra Política Nacional Migratoria, y conforme a lo coordinado, corresponde admitir a los nacionales venezolanos que, por razones humanitarias, requieran ingresar al territorio nacional con Cédula de Identidad y sin pasaporte, según el siguiente listado acotado:

1. Menores de edad en tránsito hacia el Perú para reunirse con sus padres, y no cuentan con Cédula de Identidad o pasaporte sino únicamente partida de nacimiento. De ser el caso, el adulto que lo acompaña debe contar con pasaporte.
2. Mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia el Perú y con Cédula de Identidad; y,
3. Adultos mayores, de más de 70 años, en tránsito hacia el Perú y con Cédula de Identidad.

Mucho agradeceré se comunique lo anotado a la Superintendencia Nacional de Migraciones.

8. En ese sentido, Migraciones facilitó el ingreso al territorio nacional únicamente a las personas que se encontraban dentro de los supuestos detallados en el fundamento precedente, excluyendo, sin mayor justificación, a otras personas que también se encontraban en situación de vulnerabilidad.
9. Cabe recordar que no existe en la Constitución o en los tratados un derecho que permita que los ciudadanos extranjeros ingresen libremente y sin limitaciones al territorio de un país que no es el suyo. El Estado peruano no es una excepción, por ello, controla el ingreso y salida tanto de ciudadanos nacionales y extranjeros, y puede incluso, en el caso de los segundos, negarles el ingreso o expulsarlos, conforme a las disposiciones de la Ley de Migraciones.
10. Sin embargo, dicha norma también regula, en su artículo 11, la especial situación de vulnerabilidad en que pueden encontrarse determinadas personas, tales como



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

(...) niños, niñas y adolescentes, adulto mayor, personas con discapacidad, o que pertenecen a un pueblo indígena víctima de trata de personas y tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar y sexual, y quienes requieren protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales.

11. Como se ha visto precedentemente, se consideró solo a un grupo de ellos y se les dio facilidades para ingresar al territorio nacional –sin requerir pasaporte, sino solo cédula de identidad–, diferenciándolos de los otros grupos o sujetos vulnerables, sin mayor justificación, los que también requerían especial protección por las condiciones de vulnerabilidad en la que podrían encontrarse, como los niños y adolescentes que se encuentran en tránsito sin acompañamiento, personas con discapacidad, potenciales víctimas de trata de personas o tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar o sexual, entre otros.
12. Siendo evidente la crisis humanitaria que afecta a muchos ciudadanos venezolanos, corresponde que el Estado peruano, en aplicación de su propia normatividad, dé las facilidades para el ingreso y protección de dichas personas. Ciertamente, ello no es posible por el momento, dado que la pandemia del Covid-19, ha generado que los Estados –entre ellos el peruano–, adopten medidas radicales como el cierre total de sus fronteras terrestres y aéreas, lo que ha supuesto la restricción del acceso o salida del territorio nacional.
13. Esta situación obligaría a que se declare improcedente la demanda, por haber operado la sustracción de la materia. Sin embargo, este Tribunal considera que debe emitirse un pronunciamiento dentro de los alcances previstos en el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional; esto es, declarar fundada la demanda, para que actos como los expuestos no se vuelvan a repetir.

#### **Sentido de mi voto**

Mi voto es por declarar **FUNDADA** en parte la demanda; en consecuencia, se debe **DISPONER** que la Superintendencia Nacional de Migraciones, cuando regule el ingreso de ciudadanos de otros países, por razones humanitarias, mínimamente considere todas las categorías previstas en el artículo 11 del Decreto Legislativo 1350, de Migraciones, pudiendo considerar otras categorías en las que se encuentren las personas migrantes en situación de vulnerabilidad. Asimismo, corresponde declarar **IMPROCEDENTE** la demanda conforme a lo expuesto en el considerando 3 *supra*.

**S.**

**BLUME FORTINI**

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

Con el debido respeto, me aparto de lo resuelto por mis colegas en mérito a las razones que a continuación expongo:

### **Sobre la falta de identificación de los favorecidos como argumentos para resolver la demanda**

1. La demanda es dirigida contra el ministro del Interior (Mininter) y el Superintendente Nacional de Migraciones, por supuestamente impedir el ingreso al territorio nacional de ciudadanos venezolanos que no cuentan con pasaporte, lo que afecta su derecho a la libertad de tránsito, así como su derecho a solicitar refugio y el derecho a la igualdad y a no ser discriminado. Dicha restricción al libre tránsito se habría materializado en la Resolución de Superintendencia 000270-2018 de 24 de agosto de 2018, por lo que la demanda tiene por objeto la nulidad de la misma.
2. Respecto del argumento de la demanda referido a que la demanda de *habeas corpus* debe identificar plenamente a la persona amenazada o afectada en el ejercicio de su derecho a la libertad personal o en el de los derechos conexos a aquella, por lo que no procedería respecto de una persona incierta o desconocida, discrepamos respetuosamente de dicha afirmación, por cuanto no solo iría contra la jurisprudencia de este Tribunal Constitucional sobre el tema sino que también dejaría de lado la tutela de derechos fundamentales en aquellos casos en los que exista una medida que pueda vulnerar la libertad personal o derechos conexos de la población, sin necesidad que se identifique de manera particular a un/los afectado(s).
3. En efecto, este Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 05842-2006-PHC/TC (fundamento 20) se señaló lo siguiente:

(...) A diferencia de los procesos ordinarios y debido a la naturaleza especial del PHC, en este proceso no existe necesidad de establecer de manera individualizada quiénes son los beneficiarios, pues en muchos casos tal personalización podría suponer una demora ilógica en el inicio del trámite del proceso, generando de este modo la irreparabilidad del agravio, máxime si el juez debe realizar las acciones pertinentes sobre la base del principio de dirección e impulso del proceso y del principio pro actione [artículo 111 del Título Preliminar del CPCo]. En ese sentido, tal como ocurre en el presente caso, será suficiente que el juez constitucional cuente con los elementos mínimos que le permitan determinar con posterioridad la individualización de los beneficiarios del PHC. ***No es necesario que los favorecidos en una demanda de hábeas corpus sean personas 'determinadas', sino que basta con que sean 'determinables'*** [énfasis agregado].

4. En esa misma lógica, en el Expediente 04747-2017-PHC/TC se cuestionó la orden de inamovilidad dictada a nivel nacional de ocho de la mañana a cinco de la tarde del día domingo 22 de octubre de 2017, para que el personal del INEI pueda ha difundido



una orden de inamovilidad de las personas con la finalidad de realizar en Censo Nacional 2017, alegando que dicha disposición amenazaría la libertad de tránsito y a la libertad personal de todas aquellas personas que se resistan a acatar la mencionada inamovilidad. En este caso, como se advierte, tampoco se individualizó a los favorecidos y ello tampoco fue objeto de cuestionamiento por parte del Tribunal Constitucional.

- 5. Por tanto, no corresponde declarar improcedente la demanda por no existir favorecidos debidamente identificados, como lo señala la ponencia.

**Sobre la protección de los derechos colectivos e intereses difusos en el NCPP**

- 6. Vinculado con lo anterior, una observación importante que se debe realizar es la siguiente: el artículo 40 del Nuevo Código Procesal Constitucional, a diferencia del articulado anterior, omite el reconocimiento de la tutela de intereses difusos, tal como se expone a continuación:

Antiguo CPC	Nuevo CPC
<p><b>Artículo 40. Representación procesal</b>            El afectado puede comparecer por medio de representante procesal.            No es necesaria la inscripción de la representación otorgada.            Tratándose de personas no residentes en el país, la demanda será formulada por representante acreditado. Para este efecto, será suficiente el poder fuera de registro otorgado ante el cónsul del Perú en la ciudad extranjera que corresponda y la legalización de la firma del cónsul ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, no siendo necesaria la inscripción en los Registros Públicos.            Asimismo, puede interponer demanda de amparo cualquier persona cuando se trate de amenaza o violación del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos que gocen de reconocimiento constitucional, así como entidades sin fines de lucro cuyo objeto sea la defensa de los referidos derechos.            La Defensoría del Pueblo puede interponer demanda de amparo en ejercicio de sus competencias constitucionales.</p>	<p><b>Artículo 40. Representación procesal</b>            El afectado puede comparecer por medio de representante procesal.            No es necesaria la inscripción de la representación otorgada.            Tratándose de personas no residentes en el país, la demanda será formulada por representante acreditado. Para este efecto, será suficiente el poder fuera de registro otorgado ante el cónsul del Perú en la ciudad extranjera que corresponda y la apostilla de la firma del cónsul ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, no siendo necesaria la inscripción en los Registros Públicos.  <del>Asimismo, puede interponer demanda de amparo cualquier persona cuando se trate de amenaza o violación del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos que gocen de reconocimiento constitucional, así como entidades sin fines de lucro cuyo objeto sea la defensa de los referidos derechos.</del>            La Defensoría del Pueblo puede interponer demanda de amparo en ejercicio de sus competencias constitucionales.</p>

- 7. Como se puede advertir, el legislador de manera intencional ha suprimido en el Nuevo Código Procesal Constitucional la *actio popularis* para la tutela del derecho al medio ambiente u otros derechos difusos, a diferencia de la legislación anterior.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

Al respecto, ni del texto del Proyecto de Ley 7271/2020-CR, ni del texto del Dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento del 18 de marzo de 2021 se aprecia explicación alguna sobre la modificación citada. Recordemos que los derechos difusos tienen una característica especial, que le otorgan una particularidad: nadie en particular es titular exclusivo y al mismo tiempo todos los miembros de un grupo o categoría determinada son sus titulares (STC. Expediente 01757-2007-PA/TC, fundamento 17).

8. De otro lado, cabe precisar que el artículo 1 del Nuevo Código Procesal Constitucional hace mención a los derechos constitucionales de naturaleza “colectiva”, mientras que el artículo 67 del mismo cuerpo normativo señala que “*tratándose de la defensa de derechos con intereses difusos o colectivos, la legitimación corresponderá a cualquier persona*”, aunque ello solo sería posible, dada la ubicación de dicho dispositivo en el Nuevo Código Procesal Constitucional, únicamente en el marco de los procesos de cumplimiento, por lo que no sería extensible a otros procesos constitucionales de la libertad como el amparo. O, al menos, esa habría sido la intención del legislador.
9. Sobre el particular, esta modificación sin duda alguna constituye un retroceso en la tutela de derechos colectivos e intereses difusos lo que, a su vez, no solo contraviene la Norma Fundamental (en la medida que la misma expresamente reconoce dicha posibilidad, a través de la tutela del derecho al medio ambiente, previsto en su artículo 2 inciso 18, entre otros) sino también la propia Convención Americana de Derechos Humanos, lo que se agrava además por el hecho que no se establece el motivo o la justificación de dicho cambio legislativo.
10. No obstante, mi posición es clara en el sentido de que los derechos fundamentales deben leerse e interpretarse en clave evolutiva, por lo que la modificación legislativa solo supone la eliminación de disposiciones que en nada impiden a la ciudadanía y a cualquier involucrado buscar la tutela de derechos fundamentales de carácter colectivo y difuso, en tanto no exista una disposición expresa en el Nuevo Código Procesal Constitucional que impida ello. Esta interpretación, además, encuentra sustento: i) en el artículo 82 del TUO del Código Procesal Civil, aplicable supletoriamente a los procesos constitucionales de la libertad en virtud del segundo párrafo del artículo IX del Título Preliminar del Nuevo Código Procesal Constitucional; ii) así como en el principio pro actione que establece que, ante la duda, los requisitos y presupuestos procesales siempre deberán ser interpretados en el sentido más favorable a la plena efectividad de los procesos constitucionales (Cfr. STC. Expediente 03996-2013-PA/TC, fundamento 4).

#### **Análisis del caso concreto**

11. Habría que precisar que, dentro de la demanda, se pretende tutelar el derecho de los ciudadanos venezolanos que todavía no han ingresado al territorio nacional. Al

respecto, considero que en este punto la demanda debe ser declarada improcedente, en aplicación del artículo 7, inciso 1, del nuevo Código Procesal Constitucional.

12. Es pública y notoria la crisis por la que atraviesa el Estado de Venezuela, lo que ha generado que miles de ciudadanos migren a otros países. En ese contexto, este Tribunal considera que el ingreso de ciudadanos venezolanos al territorio nacional, por los hechos que son de conocimiento de la comunidad internacional, se justifica por las razones humanitarias que se exponen en la demanda, más aún cuando podría afectar a personas en situación de vulnerabilidad.

13. Conforme a la Ley de Migraciones, los documentos de viaje son

(...) el pasaporte; el salvoconducto; el documento de viaje o el laissez-passer por razones humanitarias; el documento de identidad de otro Estado, siempre que se utilice con este propósito, y cualquier otro documento, de conformidad con las normas o los instrumentos internacionales de los que el Perú es parte.

14. En ese sentido, el Oficio RE (MIN) N° 2-10/10, de 16 de agosto de 2018, remitido por el ministro de Relaciones Exteriores al ministro del Interior, informa que al haber sido suspendida la República Bolivariana de Venezuela en sus derechos y obligaciones como Estado parte de Mercosur, se suspende las obligaciones del Perú para el tránsito de nacionales y residentes regulares de dicho Estado, previstas en el Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados, así como en el Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Parte del Mercosur y Estados Asociados; por ello le agradece que disponga

(...) se comunique lo expuesto a la Superintendencia Nacional de Migraciones, para que, en aplicación de lo previsto en la Ley de Migraciones y su reglamento, se exija pasaporte para el tránsito por el territorio nacional de ciudadanos o residentes regulares en la República Bolivariana de Venezuela. Esta decisión permitirá que el ingreso de los ciudadanos venezolanos a nuestro país se haga en forma segura, ordenada y responsable.

15. Posteriormente, el 23 de agosto de 2018, mediante Oficio RE (MIN) N° 2-50/15, el ministro de Relaciones Exteriores hace precisiones técnicas sobre las medidas temporales para minimizar los impactos negativos para los ciudadanos venezolanos como consecuencia de la suspensión de Venezuela en Mercosur;

En ese sentido, en el marco del Cuarto Eje de nuestra Política Nacional Migratoria, y conforme a lo coordinado, corresponde admitir a los nacionales venezolanos que, por razones humanitarias, requieran ingresar al territorio nacional con Cédula de Identidad y sin pasaporte, según el siguiente listado acotado:

1. Menores de edad en tránsito hacia el Perú para reunirse con sus padres, y no cuentan con Cédula de Identidad o pasaporte sino únicamente partida de





TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

nacimiento. De ser el caso, el adulto que lo acompaña debe contar con pasaporte.

2. Mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia el Perú y con Cédula de Identidad; y,
3. Adultos mayores, de más de 70 años, en tránsito hacia el Perú y con Cédula de Identidad.

Mucho agradeceré se comunique lo anotado a la Superintendencia Nacional de Migraciones.

16. En ese sentido, Migraciones facilitó el ingreso al territorio nacional únicamente a las personas que se encontraban dentro de los supuestos detallados en el fundamento precedente, excluyendo, sin mayor justificación, a otras personas que también se encontraban en situación de vulnerabilidad.
17. Cabe recordar que no existe en la Constitución o en los tratados un derecho que permita que los ciudadanos extranjeros ingresen libremente y sin limitaciones al territorio de un país que no es el suyo. El Estado peruano no es una excepción, por ello, controla el ingreso y salida tanto de ciudadanos nacionales y extranjeros, y puede incluso, en el caso de los segundos, negarles el ingreso o expulsarlos, conforme a las disposiciones de la Ley de Migraciones.
18. Sin embargo, dicha norma también regula, en su artículo 11, la especial situación de vulnerabilidad en que pueden encontrarse determinadas personas, tales como  

(...) niños, niñas y adolescentes, adulto mayor, personas con discapacidad, o que pertenecen a un pueblo indígena víctima de trata de personas y tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar y sexual, y quienes requieren protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales.
19. Como se ha visto precedentemente, se consideró solo a un grupo de ellos y se les dio facilidades para ingresar al territorio nacional -sin requerir pasaporte, sino solo cédula de identidad-, diferenciándolos de los otros grupos o sujetos vulnerables, sin mayor justificación, los que también requerían especial protección por las condiciones de vulnerabilidad en la que podrían encontrarse, como los niños y adolescentes que se encuentran en tránsito sin acompañamiento, personas con discapacidad, potenciales víctimas de trata de personas o tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar o sexual, entre otros.
20. Siendo evidente la crisis humanitaria que afecta a muchos ciudadanos venezolanos, correspondía que el Estado peruano, en aplicación de su propia normatividad, dé las facilidades para el ingreso y protección de dichas personas.
21. Ciertamente, ello no es posible en el momento en que se expide esta sentencia, pues ante la pandemia del Covid-19, los Estados -entre ellos el peruano-, han adoptado medidas radicales que han conllevado el cierre total de sus fronteras terrestres y aéreas, lo que ha supuesto la restricción del acceso o salida del territorio nacional.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

22. Esta situación obligaría a que se declare improcedente la demanda, por haber operado la sustracción de la materia. Sin embargo, este Tribunal considera que debe emitirse un pronunciamiento dentro de los alcances previstos en el artículo 1 del nuevo Código Procesal Constitucional; esto es, declarar fundada la demanda, para que actos como los expuestos no se vuelvan a repetir.

Por lo expuesto, mi voto en el presente caso es por:

1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda, respecto a lo señalado en el fundamento 11 *supra*.
2. Declarar **FUNDADA EN PARTE** la demanda; en consecuencia, **DISPONER** que la Superintendencia Nacional de Migraciones, cuando regule el ingreso de ciudadanos de otros países, por razones humanitarias, mínimamente considere las categorías previstas en el artículo 11 del Decreto Legislativo 1350, de Migraciones, pudiendo considerar otras categorías en las que se encuentren las personas migrantes en situación de vulnerabilidad.

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**

## VOTO DE LOS MAGISTRADOS FERRERO COSTA Y SARDÓN DE TABOADA

### ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jorge Ricardo Bracamonte Allain y doña Ana María Vidal Carrasco contra la resolución de fojas 384, de 27 de noviembre de 2018, expedida por la Cuarta Sala Penal Especializada para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de *habeas corpus* de autos.

### ANTECEDENTES

El 3 de setiembre de 2018, don Jorge Ricardo Bracamonte Allain y doña Ana María Vidal Carrasco, Secretario Ejecutivo y Secretaria Ejecutiva Adjunta de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, presentan demanda de *habeas corpus* contra el Ministro del Interior y el Superintendente Nacional de Migraciones, por impedir el ingreso al territorio nacional de ciudadanos venezolanos que no cuentan con pasaporte, lo que afecta su derecho a la libertad de tránsito, así como su derecho a solicitar refugio y el derecho a la igualdad y a no ser discriminado.

Refieren que por la profunda crisis económica, política y social que atraviesa Venezuela, ha aumentado la cantidad de ciudadanos venezolanos que atraviesan la frontera por Tumbes, luego de un viaje de aproximadamente siete días por Colombia y Ecuador. El Estado peruano ha adoptado medidas como la emisión del Permiso Temporal de Permanencia (PTP), el que resulta insuficiente pues no permite el acceso a los servicios educativos o de salud, tampoco para la contratación laboral o la revalidación de títulos. No es una respuesta articulada que responda a la vulnerabilidad bajo la cual llegan los ciudadanos venezolanos, más aún, cuando el PTP ha sido reducido en su plazo y se ha establecido que solo ingresan al país, los venezolanos que cuenten con pasaporte, lo que no es posible en el caso de los menores de 9 años, pues es partir de dicha edad en la que pueden acceder a la tramitación de la cédula de identidad.

El endurecimiento del control migratorio es insuperable, porque los ciudadanos venezolanos no reúnen los documentos necesarios para salir de su país, práctica que es lesiva para sus derechos humanos y supone la revictimización de las personas que huyen de la crisis de su país. Ello incentiva a que ante la necesidad de huir de su país, busquen medios alternativos de entrada y puedan caer en redes de trata o flujos migratorios ilegales al margen del control del Estado. Un primer efecto de esta medida, son los cientos de personas que duermen en la frontera en espera de la decisión de las autoridades sobre su ingreso al Perú, con limitaciones de acceso a servicios básicos y sin dinero para comida y medicinas, lo que incrementa su alto grado de vulnerabilidad.

La demanda fue admitida a trámite mediante resolución de 4 de setiembre de 2018 (f. 24).



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

La Procuraduría Pública a cargo del Sector Interior, el 12 de setiembre de 2018 (f. 42), contesta la demanda solicitando que la misma sea declarada infundada, pues conforme al Decreto Legislativo de Migraciones, Decreto Legislativo 1350, toda persona que ingrese o salga del país debe hacerlo a través de los puestos de control migratorio y/o fronterizo habilitado, con su documento de identidad o de viaje correspondiente. (artículos 45, 13 y 14). Además, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha señalado mediante el Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/10, de 16 de agosto de 2018, que la República Bolivariana de Venezuela fue suspendida en todos los derechos y obligaciones como Estado parte del Mercosur, lo que implica la exigencia de pasaporte. Asimismo, en los artículos 226 a 230 del Reglamento del Decreto Legislativo 1350, establece el marco regulatorio aplicable a los extranjeros en situación de vulnerabilidad: menores de edad, embarazadas y personas con una grave enfermedad. Así, conforme al artículo 230.2 del mismo, podrá exonerar de la presentación de los requisitos establecidos en los procedimientos en la normatividad migratoria vigente. En ese sentido, el Estado Peruano permite el ingreso de venezolanos con cédula de identidad previa solicitud de refugio y también ha flexibilizado la exigencia de pasaporte para migrantes venezolanos desde el 25 de agosto de 2018, permitiendo, además, el ingreso de sin pasaporte de mujeres embarazadas, ancianos y niños que vienen a reunirse con sus familiares. Se trata de medidas que responden a una migración controlada, segura y responsable.

El Superintendente Nacional de Migraciones contesta la demanda el 14 de setiembre de 2018 (f. 77) y refiere que la demanda debe declararse infundada, pues su representada puede impedir el ingreso de extranjeros cuando no se cumplan con los requisitos exigidos por la legislación nacional, siendo un requisito, la presentación de un pasaporte válidamente emitido con una vigencia mínima de seis meses desde la fecha de ingreso al territorio nacional. Asimismo, expone que la libertad de tránsito puede ser restringida de acuerdo a las normas contenidas en la Ley de Migraciones, sin que ello pueda ser considerado discriminatorio. No obstante, mediante el Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/14, de 16 de agosto de 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores, precisó que por razones humanitarias, los ciudadanos venezolanos podían ingresar al territorio nacional portando únicamente su cédula de identidad. Finalmente, detalla que se ha permitido el ingreso de menores de edad, adultos mayores, madres gestantes, personas que padecen una grave enfermedad y solicitantes de asilo, de modo que desde el 25 de agosto de 2018, han ingresado al territorio nacional 2880 menores de edad y 3240 solicitantes de refugio, efectuándose su control migratorio con cédula de identidad, acta de nacimiento e incluso, sin portar documento alguno. En ese sentido, refiere que a quien compete de manera exclusiva fijar la política exterior es al Presidente de la República, la que no puede ser revocada en sede judicial.

El 20 de setiembre de 2018, se presentó en autos el *amicus curiae* propuesto por la Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad San Francisco de Quito – Ecuador (f. 182), la misma que fue admitida mediante resolución de 24 de setiembre de 2018 (f. 205).

El 25 de setiembre de 2018 (f. 207), la Procuradora Pública a cargo del Sector Interior solicita que se declare la sustracción de la materia.



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

EXP. N.º 00892-2019-PHC/TC  
LIMA  
JORGE RICARDO BRACAMONTE  
ALLAIN Y OTRO

El Quito Juzgado Penal para procesos con reos libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, el 5 de octubre de 2018 (f. 222), declaró fundada en parte la demanda y sin efecto la Resolución de Superintendencia 000270-2018 de 24 de agosto de 2018, en el extremo que exige la presentación del pasaporte vigente a los ciudadanos venezolanos para efectos del control migratorio; asimismo, recomienda que se permita el ingreso, sin necesidad de presentar pasaporte a los ciudadanos venezolanos en situación de vulnerabilidad (menores de edad, adultos mayores de 60 años, personas con discapacidad o grave enfermedad); asimismo, permitir el ingreso al territorio nacional, sin necesidad de presentar pasaporte a los cónyuges, padres e hijos de ciudadanos venezolanos que ya efectuaron control migratorio.

Esta decisión se sustenta en el Título X del Reglamento del Decreto Legislativo, específicamente en el artículo 227, respecto de las personas en situación de vulnerabilidad y en que las autoridades competentes en materia de control migratorio han adoptado medidas excluyentes respecto de determinada población de nacionalidad venezolana a efectos que no puedan ingresar al territorio nacional, si no presentan su pasaporte; y si bien han establecido excepciones a la presentación del mismo, no se detalla taxativamente cuáles son las excepciones para el ingreso con cédula de identidad o acta de nacimiento, ni tampoco los requisitos mínimos para cada supuesto de excepción.

La Cuarta Sala Penal Especializada para Procesos con Reos Libres de la Corte Superior de Justicia de Lima, el 26 de setiembre de 2018 (f. 384), declaró improcedente la demanda, por considerar que los ciudadanos venezolanos que pretenden migrar deben satisfacer los presupuestos establecidos con tal fin, pues nadie puede ingresar a otro país sin ningún tipo de límites. En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que cada Estado tiene la facultad de fijar su propia política migratoria así como de establecer criterios de admisión y mecanismos de control de ingreso a las personas migrantes. Por ello, refiere que la política migratoria implementada por los emplazados se origina en documentos cursados por el Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que no ha sido emplazada por los accionantes, a pesar que corresponde a este último ministerio la función de proponer, dirigir y evaluar la Política Exterior del Estado, de conformidad con las directivas del Presidente de la República y lo política General del Estado.

## FUNDAMENTOS

1. La demanda es dirigida contra el Ministro del Interior (Mininter) y el Superintendente Nacional de Migraciones, por supuestamente impedir el ingreso al territorio nacional de ciudadanos venezolanos que no cuentan con pasaporte, lo que afecta su derecho a la libertad de tránsito, así como su derecho a solicitar refugio y el derecho a la igualdad y a no ser discriminado.
2. La Constitución Política del Perú establece en el artículo 200, inciso 1, que mediante el *habeas corpus* se protege tanto la libertad individual como los derechos conexos a ella; no obstante, no cualquier reclamo que alegue afectación del derecho

a la libertad individual o derechos conexos puede reputarse efectivamente como tal y merecer tutela, pues para ello es necesario analizar previamente si tales actos denunciados vulneran el contenido constitucionalmente protegido del derecho tutelado por el *habeas corpus*.

3. El anterior Código Procesal Constitucional, vigente cuando se presentó la demanda de autos, establecía en su artículo 26, al regular la legitimación activa en el proceso de *habeas corpus* que

La demanda puede ser interpuesta **por la persona perjudicada o por cualquier otra en su favor**, sin necesidad de tener su representación. Tampoco requerirá firma del letrado, tasa o alguna otra formalidad. También puede interponerla la Defensoría del Pueblo (**énfasis añadido**).

4. Por su parte el artículo 31 del Código Procesal Vigente refiere que

La demanda puede ser interpuesta **por la persona perjudicada o por cualquier otra en su favor**, sin necesidad de tener su representación. Tampoco requerirá firma del letrado ni otra formalidad. También puede interponerla la Defensoría del Pueblo (**énfasis añadido**).

5. Así, la demanda de *habeas corpus* debe identificar plenamente a la persona amenazada o afectada en el ejercicio de su derecho a la libertad personal o en el de los derechos conexos a aquella. No procede, pues, respecto de una persona incierta o desconocida.
6. En este caso, los demandantes no han identificado plenamente a la persona o personas que podrían ver amenazada o afectada su libertad personal, limitándose a señalar, genéricamente, que se trata de diversos ciudadanos venezolanos a los que se les impide ingresar al país. Por estas razones, corresponde desestimar la demanda de autos.

Por estos fundamentos, nuestro voto es por lo siguiente:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

**SS.**

**FERRERO COSTA**  
**SARDÓN DE TABOADA**

PONENTE SARDÓN DE TABOADA