

PODER JUDICIAL DEL PERU  
CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA  
LIMA

Edif Anselmo Barreto Leon  
Av Abancay cuadra 5 S/N

CEDULA ELECTRONICA

05/10/2018 12:55:03

Pag 1 de 1

Número de Digitalización  
**0000349001-2018-ANX-JR-PE**



420184521802018064881801437000805

**NOTIFICACION N° 452180-2018-JR-PE**

---

EXPEDIENTE	<b>06488-2018-0-1801-JR-PE-05</b>	JUZGADO	05° Juzgado Penal - Reos Libres
JUEZ	SAN MARTIN MONTOYA, CELIA VERONICA	ESPECIALISTA LEGAL	MARTEL VELAZCO, CESAR

---

PROCURADOR PUBLICO : PROCURADOR DEL MINISTERIO DEL INTERIOR ,  
DEMANDANTE : VIDAL CARRASCO, ANA MARIA

---

DESTINATARIO BRACAMONTE ALLAIN JORGE RICARDO

DIRECCION : **Dirección Electrónica - N° 10489**

Se adjunta Resolución 05-10-2018-1 de fecha 05/10/2018 a Fjs : 1

ANEXANDO LO SIGUIENTE:

SE ADJUNTA COPIA DE LA RESOLUCION DE FECHA 05 DE OCTUBRE DEL AÑO 2,108

5 DE OCTUBRE DE 2018



PODER JUDICIAL DEL PERÚ

**CORTE SUPERIOR DE JUSTICIA DE LIMA  
QUINTO JUZGADO PENAL PARA PROCESOS CON REOS LIBRES**

---

**EXP: 06488-2018-0-1801-JR-PE-05**

**SEC: MARTEL**

**RESOLUCION Nro. S/N**

Lima, cinco de Octubre  
del dos mil dieciocho.-

**S E N T E N C I A**

**VISTA** la demanda constitucional de Habeas Corpus, interpuesta por Jorge Ricardo Bracamonte Allaín, en su calidad de Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; y Ana María Vidal Carrasco, en su calidad de Secretaria Ejecutiva Adjunta de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, a favor de: **migrantes venezolanos y venezolanas que no cuentan con pasaporte**; contra MAURO ARTURO MEDINA GUIMARAES, Ministro del Interior, y EDUARDO ALFONSO SEVILLA ECHEVARRÍA, Superintendente Nacional de Migraciones; por impedir el ingreso al territorio nacional de venezolanos y venezolanas que no cuentan con pasaporte, hecho que vulneraría su '*derecho a la libertad de tránsito*', '*derecho a solicitar refugio*', '*derecho a la igualdad y a no ser discriminado*', y '*derechos de los niños, niñas y adolescentes*'; oídos los informes orales; y;

**CONSIDERANDO:**

**PRIMERO: Antecedentes**

**1.1. Demanda**

Jorge Ricardo Bracamonte Allaín, en su calidad de Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; y Ana María Vidal Carrasco, en su calidad de Secretaria Ejecutiva Adjunta de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, en su escrito de fecha tres de septiembre del año dos mil dieciocho,

interponen demanda constitucional de Habeas Corpus a favor de migrantes venezolanos y venezolanas que no cuentan con pasaporte; contra Mauro Arturo Medina Guimaraes, Ministro del Interior, y Eduardo Alfonso Sevilla Echevarría, Superintendente Nacional de Migraciones; por impedir el ingreso al territorio nacional de venezolanos y venezolanas que no cuentan con pasaporte, hecho que vulneraría su *‘derecho a la libertad de tránsito’, ‘derecho a solicitar refugio’, ‘derecho a la igualdad y a no ser discriminado’, y ‘derechos de los niños, niñas y adolescentes’*.

## **1.2. Petitorio**

Los demandantes, *solicitan se deje sin efecto el impedimento de ingreso al interior del país de venezolanos y venezolanas que no cuenten con pasaporte’*.

## **1.3. Fundamentos del petitorio**

Los demandantes exponen como fundamentos de su petitorio los siguientes:

**1.3.1.** Que, producto de la crisis económica, social y política que se vive en el país de Venezuela, que ha derivado en la violación de los derechos fundamentales de sus ciudadanos, ha impulsado a que éstos migren a otros países con la finalidad de encontrar mejores condiciones de vida.

**1.3.2.** Que en el Perú, el flujo migratorio pasó de 2,351 migrantes en el año dos mil quince, a 354,421 en el presente año, ingresando diariamente según la Superintendencia Nacional de Migraciones tres mil venezolanos por los puestos fronterizos de Tumbes (frontera con Ecuador), a la cual llegan tras atravesar la frontera Venezuela-Colombia a través de Cúcuta, Colombia-Ecuador, a través de Rumichaca, y Ecuador-Perú a través de Tumbes, viaje que toma de siete a ocho días para aquellos que viajan en autobús y una cantidad de tiempo mayor para aquellos que deciden emprender parte del trayecto caminando por no contar con recursos suficientes.

**1.3.3.** Que pese a existir el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), el plazo de vigencia para la solicitud ha sido reducido mediante el Decreto Supremo N° 007-2018-IN. Así como se ha establecido como medida la entrada al interior del país de venezolanos y venezolanas que solo cuenten con pasaporte. Empero el proceso para la emisión de tal documento está *‘detenido’* en dicho país, y que para los niños, niñas y adolescentes menores de nueve años de edad la partida de nacimiento representa el único documento con el que cuentan para la identificación, ya que es a partir de los nueve años que pueden acceder a la tramitación de la cédula de identidad. De tal manera, que el endurecimiento del control migratorio del Estado Peruano supone un obstáculo insuperable para muchos venezolanos que no pueden reunir los documentos necesarios para salir

de su país, por lo que, dichas prácticas resultan lesivas para los Derechos Humanos de la población migrante venezolana y suponen una re-victimización de estas personas que huyen de la crisis política, económica y social de su país.

**1.3.4.** Que la implementación de estas medidas migratorias no garantizará un mayor nivel de seguridad para el Perú, dado que no resuelve verdaderamente la problemática, sino por el contrario, la misma incentivará que ante la necesidad de huir de su país, gran cantidad de personas busquen medios alternativos de entrada y caerán en ofertas engañosas, lo cual profundizará la trata de personas venezolanas y de flujos migratorios ilegales que estarán fuera del control del Estado.

**1.3.5.** Que tales hechos vulneran el derecho al libre tránsito de tales ciudadanos, puesto que la medida de exigir el pasaporte como requisito para que los venezolanos y venezolanas ingresen al territorio nacional, contradice de manera expresa lo establecido en la ley, Constitución, los convenios y los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, y que a su vez dicha práctica constituye un retroceso por parte del Estado Peruano en el reconocimiento y defensa de los Derechos Humanos de los migrantes venezolanos y venezolanas.

**1.3.6.** Que, asimismo se vulnera el derecho fundamental a recibir refugio, pues el Estado, al condicionar el contar con pasaporte para el ingreso a los venezolanos y venezolanas que huyen por la crisis política, económica y social y la violación de Derechos Humanos en su país; está vulnerando o amenazando el derecho fundamental de refugio de dicha población, actuando en contra de su normativa nacional y sus compromisos internacionales en Derechos Humanos en la materia, los cuales forman parte del derecho interno según la Cuarta Disposición Final y Transitoria de la Constitución.

**1.3.7.** Que también se vulnera el derecho a la igualdad y no discriminación, pues el derecho a la igualdad y su relación con la situación de los migrantes venezolanos y venezolanas, tiene que ver que solo a esta población proveniente de Venezuela, se les impide el ingreso al interior del país por no contar previamente con un pasaporte, sin tener en cuenta la situación crítica de su país, quedando en evidencia que el principal motivo por lo que se ha optado por dicha medida es impedir el ingreso de dichas personas por su calidad de origen, esto es el Estado Venezolano del que provienen, lo cual constituye un trato de discriminación por razón de origen, prohibido por nuestra Constitución.

**1.3.8.** Que, de otro lado se vulnera el derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes, pues según los hechos expuestos, la principal población afectada por esta migración forzada de venezolanos y venezolanas serían los niños, niñas y adolescentes, restringiéndose su derecho al libre tránsito de esta población, el

principio de unidad familiar, en tanto como se describe en los hechos, los padres y/o madres son registrados en los puntos de control migratorio mientras que los niños, niñas y adolescentes no, por lo que supone alejarse de sus progenitores, en tanto estos ingresan y los menores no, lo cual contradice el principio de superior interés del niño establecido en la Constitución y el Código respectivo.

**1.3.9.** Que, por otra parte, para determinar la constitucionalidad de la medida de impedir el ingreso de personas venezolanas que no cuentan con pasaporte, esta debe responder positivamente a cada uno de los pasos del test de ponderación y con obligaciones de respetar el orden de los mismos. De esa manera se puede concluir que del análisis de constitucionalidad realizado, esta medida no cumple ni con el primer paso de idoneidad, tampoco cumple con el principio de necesidad y menos con la proporcionalidad en sentido estricto, por lo que, se puede afirmar que la misma resulta inconstitucional.

**1.3.10.** Que, respecto a la tutela jurisdiccional efectiva, se está vulnerando el derecho de los migrantes venezolanos que están varados en las fronteras del país, y que no se les permite ingresar por trabas burocráticas de no contar con un pasaporte, que supone una vulneración a los derechos fundamentales descritos anteriormente y suponen una revictimización o una doble violación de los derechos humanos de estas personas que huyen de la crisis política, económica y social de su país.

## **SEGUNDO: Investigación Sumaria**

**2.1.** Con fecha cuatro de septiembre del año dos mil dieciocho, el Juzgado emitió la Resolución N° 01, en la que declara admitir a trámite la demanda Constitucional de Hábeas Corpus, disponiendo se reciba el dicho del Ministro del Interior emplazado, Mauro Arturo Medina Guimaraes, el dicho del Superintendente Nacional de Migraciones emplazado, Eduardo Alfonso Sevilla Echevarría, así como se recabe copias certificadas del Informe N° 000493-2018-J/MIGRACIONES de fecha 24 de agosto del 2018, de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Superintendencia Nacional de Migraciones, la misma que dio origen a la emisión de la Resolución de Superintendencia N° 00027-2018, de fecha 24 de agosto del presente año.

**2.2.** La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior, mediante escrito de fecha doce de septiembre del año dos mil dieciocho, 'contesta la demanda de Habeas Corpus', y solicita se declare infundada la presente, bajo los siguientes argumentos en concreto:

**2.2.1.** Que, el artículo 2° inciso 11) de la Constitución establece tres tipos de excepciones al derecho que tiene toda persona para elegir el lugar de su residencia: "razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la Ley de Extranjería". Siendo que las dos primeras excepciones están vinculadas a la

sanidad y al mandato judicial que son de aplicación a todas las personas sean nacionales y extranjeros, y la tercera excepción es de aplicación sólo a los extranjeros, por cuanto están contenidas en la Ley de Extranjería.

**2.2.2.** Que, el Tribunal Constitucional ha indicado que es el Estado Peruano, a través de sus órganos competentes y en cumplimiento de sus obligaciones funcionales, quien dispone las acciones correspondientes para prevenir o afrontar cualquier amenaza que ponga en peligro la seguridad nacional, el orden público o el orden interno, mediante la cooperación, coordinación y actuación conjunta con las entidades públicas de todos los niveles de gobierno que se encuentran vinculados a sus funciones. Siendo que en lo referente a las competencias y atribuciones en materia de seguridad y orden interno, el artículo 2° del Decreto Legislativo N° 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones, establece que Migraciones tiene competencia en materia de política migratoria interna y participa en la política de seguridad interna y fronteriza realizando el control migratorio en coordinación con las diversas entidades del Estado que tengan presencia en los Puestos de Control Migratorio o Fronterizo del país para su adecuado funcionamiento.

**2.2.3.** Que, mediante Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/10, de fecha 16 de agosto de 2018, el Ministerio Relaciones Exteriores comunica al Ministerio del Interior que el 05 de agosto del 2017, la República Bolivariana de Venezuela fue suspendida “en todos los derechos y demás obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del Mercosur”, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia. Por lo que en consecuencia, en la referida misiva se precisa que las obligaciones del Estado Peruano para el tránsito de ciudadanos venezolanos previstos en el “Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados”, “se encuentran suspendidas”, por lo que concluye indicando que “en aplicación de 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”. Posteriormente, con Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/14, de fecha 22 de agosto del 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores amplía los alcances del primer documento enviado (Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/10), precisando que en supuestos de excepción corresponde la admisión de los ciudadanos de nacionalidad venezolana que por razones humanitarias requieren ingresar al territorio nacional portando únicamente cédula de identidad.

**2.2.4.** Que, respecto a la documentación que debe portar cualquier ciudadano extranjero para efectos del control migratorio, el numeral 45.1 del artículo 45° del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, establece que “Toda persona nacional o extranjera, sea esta pasajera o tripulante, debe ingresar y salir del país a través de los puestos de control migratorio y/o fronterizos

habilitados, con su documento de identidad o viaje correspondiente”. Por lo que en relación a la exigencia de uno u otro documento en el marco del control migratorio, se debe precisar que las personas extranjeras podrán ingresar al territorio nacional portando únicamente su documento de identidad siempre que su país de origen y el Estado Peruano sean parte o hayan suscrito entre si un acuerdo o tratado internacional que los habilite para ello. Así, ante la inexistencia de un tratado o acuerdo internacional, corresponderá que en el control migratorio se exija a la persona extranjera que porte un pasaporte vigente expedido por la autoridad migratoria de su país de origen. En ese sentido, al haber sido la República de Venezuela suspendida del MERCOSUR, implica la exigencia de pasaporte a las personas de dicha nacionalidad para efectos del ingreso al territorio nacional.

**2.2.5.** Que, la Superintendencia Nacional de Migraciones se encuentra facultada para exonerar de la presentación de requisitos establecidos para los procedimientos estipulados en la normatividad migratoria vigente, permitiendo materializar un tratamiento especial en favor de los migrantes en situación de vulnerabilidad en razón a los supuestos establecidos en el artículo 227° del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350. En tal sentido, Migraciones ha tenido en consideración que este tratamiento debe extenderse a las personas integrantes del núcleo familiar de la persona de nacionalidad venezolana que ya efectuó el control migratorio de ingreso al territorio nacional (que alcanza únicamente al cónyuge, padre y/o hijo mayor de edad), a efectos de facilitar su reunificación en el territorio nacional en aplicación del Principio de Unidad Migratoria Familiar, que prevé que el *“Estado garantiza y vela por la unidad familiar de los extranjeros y nacionales”*.

**2.2.6.** Que, el Estado Peruano permite el ingreso de venezolanos con cédula de identidad previa solicitud de refugio en Perú al llegar a la frontera. La solicitud de refugio permite a los venezolanos permanecer legalmente en el Perú y conseguir empleo, mientras se busca una solución definitiva a su situación. Asimismo, se debe tener en cuenta que el Estado flexibilizó la exigencia del pasaporte para los migrantes venezolanos, que comenzó a regir el sábado 25 de agosto del 2018, y por tanto permite el ingreso sin pasaporte de mujeres embarazadas, ancianos y niños que vienen a reunirse con sus familiares. En caso de los menores de edad en tránsito hacia el Perú, para reunirse con sus padres, ingresarán con su Acta de Nacimiento. Estas medidas responden a la necesidad de una migración controlada, segura y responsable para que los ciudadanos venezolanos puedan insertarse en el Perú de la manera correcta.

**2.2.7.** Que, el Test de ponderación deberá establecer una correcta relación de preferencia condicionada entre los principios o derechos en conflicto, logrando la reducción de los márgenes de discrecionalidad en la delimitación del contenido de

los derechos fundamentales. Y de otro lado, los demandantes no han probado ni señalado algún caso en que la medida dispuesta por el Estado Peruano haya impedido a un extranjero venezolano acceder al sistema de justicia nacional, por ende no puede señalarse que se les está impidiendo ejercer su derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.

**2.3.** Por su parte, Eduardo Alfonso Sevilla Echevarría, Superintendente Nacional de Migraciones, en su escrito de fecha catorce de septiembre del año dos mil dieciocho, 'absuelve el traslado de la demanda' y solicita se declare en su oportunidad INFUNDADO, en atención a las consideraciones que expone en concreto:

**2.3.1.** Que, el derecho constitucional al libre tránsito se encuentra sujeto a tres restricciones de rango constitucional contenidas en el numeral 11) del artículo 2° de la Constitución, siendo éstas: mandato judicial, aplicación de la Ley de Sanidad o de la Ley de Migraciones. Siendo que en aplicación de esta última restricción constitucional, el ingreso de ciudadanos extranjeros al territorio nacional se efectúa al amparo de lo dispuesto por la Ley de Migraciones (Decreto Legislativo N° 1350 y su Reglamento el Decreto Supremo N° 007-2017-IN). Dichos dispositivos legales establecen los documentos que son de obligatoria exhibición para efectuar el control migratorio de ingreso al Perú.

**2.3.2.** Que, en el caso de los ciudadanos venezolanos sólo pueden ingresar a territorio nacional con Pasaporte, pues el ingreso con Cédula de Identidad, únicamente puede ser practicado por los ciudadanos de la Comunidad Andina de Naciones o del MERCOSUR, bloques regionales de los que la República de Venezuela no forma parte.

**2.3.3.** Que, a través de la Resolución N° 000270-2018-MIGRACIONES, se establece la obligatoriedad de exhibición de pasaporte para el ingreso de ciudadanos venezolanos en territorio peruano, pero al mismo tiempo contemplan excepciones de carácter humanitario que se vienen cumpliendo y que facilita el ingreso de menores de edad, adultos mayores, madres gestantes, personas que padezcan una enfermedad grave y solicitantes de asilo, tal y como se acredita con cuadros estadísticos, videos de la prensa y declaraciones de la representante del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que obran en el escrito.

**2.3.4.** Que, de acuerdo al ordenamiento constitucional y legal vigente, a los ciudadanos venezolanos les resulta legalmente exigible la presentación de un pasaporte vigente para efectos de realizar su control migratorio de ingreso, permanencia y salida del territorio peruano; sin embargo, en cumplimiento de los acuerdos internacionales de los cuales el Estado Peruano es parte, a la fecha se continúa permitiendo el ingreso con Cédula de Identidad a quienes se encuentren

en los supuestos de carácter humanitario consignados en la comunicación del Ministerio de Relaciones Exteriores (Oficio OF.RE(MIN) N° 2-10/14). En ese sentido la Superintendencia Nacional de Migraciones ha mantenido el respeto irrestricto a los compromisos internacionales suscritos por el Estado Peruano relativos a la defensa y promoción de los Derechos Humanos, al hacer extensivo el ingreso a territorio nacional de menores de edad, adultos mayores, madres gestantes, personas que padezcan una enfermedad grave y solicitantes de asilo, razón por la cual no se puede sostener que el Estado Peruano se encuentre incumpliendo acuerdos internacionales de los cuales es parte.

**2.3.5.** Que, la decisión de solicitar pasaportes a los ciudadanos venezolanos para su ingreso a territorio nacional constituye una decisión de Política Exterior, la que es conducida Exclusivamente por el Presidente Constitucional de la República de conformidad con lo dispuesto por el artículo 118° numeral 11) de la Constitución Política, por lo que al amparo del principio de separación de poderes consagrado por la Carta Magna, el órgano jurisdiccional se encuentra impedido de emitir un pronunciamiento como el que le es requerido en el presente caso, esto es, revocar una decisión de política exterior dictada por el Poder Ejecutivo.

**2.3.6.** Que, el Tribunal Constitucional ha emitido pronunciamiento que constituye precedente constitucional vinculante de observancia obligatoria para todos los jueces y Tribunales del país, prohibiendo lo que denomina “activismo judicial”, por lo que el órgano jurisdiccional se encuentra impedido de revocar decisiones que son competencia exclusiva y excluyente del Poder Ejecutivo y que no se encuentran sujetas a escrutinio en sede legislativa o judicial al amparo del principio constitucional de separación de poderes.

**2.4.** De otra parte, según el Informe N° 000493-2018-AJ/MIGRACIONES, de fecha 24 de agosto del año 2018, emitido por la Dirección General de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Superintendencia Nacional de Migraciones, expone en sus conclusiones: *“4.1. Corresponde la exigencia de pasaporte vigente respecto de las personas de nacionalidad venezolana para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional a realizarse en los puestos de control migratorio y fronterizos a nivel nacional; atendiendo a que la República Bolivariana de Venezuela se encuentra en condición de suspendida respecto de sus derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR. 4.2. En consideración al análisis desarrollado en forma previa, esta oficina considera legalmente viable exonerar de la exigencia de pasaporte a las siguientes personas: 4.2.1. Los menores de edad, personas con grave enfermedad y mujeres embarazadas; atendiendo a su condición de personas extranjeras en situación de vulnerabilidad y de conformidad con las disposiciones establecidas en el Título X del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350; y 4.2.2. Al cónyuge, padre y/o hijo mayor de edad de la persona de nacionalidad venezolana que ya efectuó el control migratorio de ingreso al territorio*

*nacional, en aplicación del Principio de Unidad Migratoria Familiar; y 4.3. En el Protocolo correspondiente se deberá determinar la documentación que deberán presentar las personas de nacionalidad venezolana comprendidas en el numeral precedente para efectos de la realización del control migratorio de ingreso al territorio nacional”.*

**2.5.** La Clínica Jurídica de Interés Público de la Universidad San Francisco de Quito, ha presentado un Amicus Curiae, donde manifiestan:

**2.5.1.** Que es de prioritario interés sentar un precedente jurídico sobre la trascendencia del derecho a la libre movilidad humana y la protección internacional de personas venezolanas las cuales se ven forzadas a migrar como estrategia de supervivencia en razón a la actual crisis humanitaria y de Derechos Humanos que afronta su país, y la adopción de medidas que aseguren el pleno y efectivo ejercicio de sus derechos a la vida, la integridad personal, la libertad personal, la salud y la alimentación, entre otros. Siendo de especial preocupación que la implementación de requisitos de ingreso a territorio extranjero, restrinjan de manera ilegítima sus derechos a la libre movilidad y la protección internacional, requisitos tales como la exigencia de pasaporte válido, lo cual supone un obstáculo insuperable para muchos, desconociendo la realidad de las personas venezolanas, siendo contrario a los estándares internacionales de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional de Refugio, lesivo a los derechos a la libertad de tránsito, a solicitar refugio, a la igualdad y no discriminación, y los derechos de los niños niñas y adolescentes.

**2.5.2.** Que se debe reconocer a las personas venezolanas que migran forzosamente como sujetos internacionales de protección conforme a la Declaración de Cartagena de 1984, situación que es factible advertir dada la crisis que atraviesa dicho país, tales como la falta de accesos a medicamentos y alimentos esenciales; la amenaza y violación al derecho a la igualdad y no discriminación por la aplicación de la política migratoria; que el requisito del pasaporte para las personas de nacionalidad venezolana exclusivamente no es la única alternativa ni tampoco la menos restrictiva o gravosa posible para la consecución de un registro ordenado de las personas que ingresan al país, condición que puede satisfacerse con la presentación de su documento de identidad y la verificación de los datos personales a través de mecanismos de cooperación internacional.

**2.5.3.** Que los organismos internacionales de supervisión en materia de Derechos Humanos han desarrollado un *test* para determinar si una restricción a estos derechos es legítima y admisible a la luz de la Convención Americana de Derechos Humanos; sin embargo, la medida adoptada por el Estado Peruano no superaría los estándares establecidos al no encontrarse reconocido en una ley de

carácter general y emanada del órgano legislativo constitucionalmente previsto, y si bien existen medidas de protección eficaces para asegurar una migración segura y ordenada, éstas deben respetar las obligaciones del Estado en materia de Derechos Humanos y no significar una restricción general a los derechos de un grupo poblacional que, además, se encuentra en condiciones de vulnerabilidad.

**2.5.4.** Que si bien, se ha pretendido justificar esta medida bajo el objetivo legítimo de la seguridad nacional y de verificar la identidad de las personas para poder generar un registro adecuado de todas las personas extranjeras que ingresan al Perú, lo cual en un principio podría considerarse un objetivo válido; tal finalidad entra en conflicto con otras normas también previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos que requieren de un mayor grado de protección, como lo son el principio de prohibición de la discriminación por cualquier condición social, el derecho a migrar y la prohibición de considerar a ninguna persona ilegal por su condición migratoria.

### **TERCERO: Alegatos**

#### ***3.1 Alegatos formulados por el demandado Eduardo Alfonso Sevilla Echevarria, Superintendente Nacional de Migraciones***

El Superintendente Nacional de Migraciones al formular sus alegatos señala:

**3.1.1.** Que la Constitución Política del Perú consagra, en su artículo 2°, inciso 11, el Derecho Constitucional al Libre Tránsito pero que este se encuentra sujeto a restricciones, sean éstas por mandato judicial, aplicación de la Ley de Migraciones o por razones de sanidad y que las limitaciones a dicho derecho se efectúan en el legítimo y pleno ejercicio de la soberanía que todo Estado ejerce respecto de sus ciudadanos, así como de los extranjeros residentes en su territorio.

**3.1.2.** Que de conformidad con lo establecido en el artículo 48.2 de la Ley de Migraciones, Decreto Legislativo 1350, la Superintendencia Nacional de Migraciones puede impedir el ingreso a territorio nacional de extranjeros que no cumplan con los requisitos exigidos por la legislación nacional vigente.

**3.1.3.** Que los ciudadanos venezolanos no pueden efectuar control migratorio de ingreso al Perú con cedula de identidad, sino únicamente con pasaporte, por cuanto no pertenecen a la Comunidad Andina ni al Mercosur, convenio de integración regional que facultaban únicamente a los ciudadanos de los países miembros a circular libremente entre sus Estados portando documento de identidad en lugar del Pasaporte.

**3.1.4.** Que el Estado Peruano viene cumpliendo con todos y cada uno de sus compromisos internacionales de defensa y promoción de los Derechos Humanos, pues, pese al requerimiento de pasaporte para el control migratorio de ingreso a territorio peruano a los ciudadanos venezolanos, se continúa autorizando el ingreso, bajo supuestos de excepcionalidad de carácter humanitario, a menores de edad, adultos mayores, madres gestantes, personas que padezcan una enfermedad grave y solicitantes de asilo.

**3.1.5.** Que a la fecha de absolución del presente Proceso Constitucional de Habeas Corpus habían ingresado a territorio nacional 2880 menores de edad y 3240 solicitantes de refugio, todos ellos de nacionalidad venezolana, los que han efectuado su control migratorio con Cédula de Identidad, Acta de Nacimiento o incluso sin portar documento de identidad alguno, lo que demuestra la inexistencia de discriminación, restricción en acceso a la solicitud de refugio o incumplimiento de los compromisos internacionales asumidos por el Estado Peruano.

**3.1.6.** Que el Estado Peruano no se encuentra obligado a otorgar la calidad de refugiado a los 6625 solicitantes de refugio admitidos a territorio peruano a la fecha, pues para que ello suceda, deben acreditar previamente el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Ley del Refugiado - Ley 27891. Sin embargo; en caso de no obtener dicha condición, pueden optar por solicitar el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) ante la Superintendencia Nacional de Migraciones, quedando vedada la posibilidad que sean devueltos a su país de origen, al amparo del derecho a la no devolución contenida en la precitada Ley, razón por la cual se puede concluir que no existe discriminación o peligro de naturaleza alguna respecto de los ciudadanos venezolanos que ingresaron a territorio peruano en condición de solicitantes de refugio.

**3.1.7.** Que en el numeral 11 del artículo 118° de la Constitución Política, se establece que la Política Exterior es dirigida de manera exclusiva por el Presidente de la República. Y que de conformidad con lo establecido en el artículo 43 de la Constitución Política, el gobierno de la República del Perú es unitario, representativo y se organiza según el principio de separación de poderes, por lo cual las decisiones de política exterior no pueden ser objeto de cuestionamiento en sede jurisdiccional o congresal. Agregando finalmente que el Tribunal Constitucional proscribe el denominado “activismo judicial”, en atención a las razones expuestas en el precedente constitucional vinculante de observancia obligatoria para todos los jueces y tribunales del país (Exp. N° 00139-2013-PA/TC, fundamento 36). Por lo que solicita se declare infundado el presente Proceso Constitucional.

### **3.2 Alegatos formulados por la Procuraduría Pública del Ministerio del Interior**

La Procuraduría Pública del Ministerio del Interior, complementando el informe oral realizado alega:

**3.2.1.** Que solicita la sustracción de la materia señalando que la solicitante desde su demanda hasta la Audiencia de informes orales ha sustentado que la misma “es por la exigencia del documento pasaporte a todos los ciudadanos venezolanos y venezolanas”. Que sin embargo, a través de la contestación de demanda e Informes Orales se ha precisado que los ciudadanos venezolanos y venezolanas continúan ingresando al territorio peruano, en base a la primera medida razonable adoptada por el Estado Peruano al permitir el ingreso de ciudadanos extranjeros venezolanas y venezolanos con cédula de identidad o sin cédula previa solicitud de refugio en Perú al llegar a la frontera. Por lo que en este extremo habría operado la sustracción de la materia.

**3.2.2.** Que la solicitante señaló en su demanda y hasta la audiencia de informes orales, que la misma se sustentaba en la “situación de vulnerabilidad de los ciudadanos venezolanos menores de edad entre otros”. Sin embargo, a través de la contestación de demanda e Informes Orales se ha precisado que los ciudadanos venezolanos y venezolanas en dicha situación continúan ingresando al territorio peruano, en base a la segunda medida razonable adoptada por el Estado Peruano al permitir el ingreso por carácter humanitario de menores de edad, adultos mayores, madres gestantes, personas que padezcan una enfermedad grave y solicitantes de asilo, por lo que en este extremo también ha operado la sustracción de la materia.

**3.2.3.** Que, la solicitante en la Audiencia de Informes Orales al obtener mayor información y situación concreta de la situación de los ciudadanos venezolanos planteó una “ampliación de su demanda”; sin embargo, como se señaló en la misma audiencia de informes, ello no era una ampliación, sino una nueva demanda con un sustento distinto, pues ahora cuestionaba la exigencia de la “solicitud de refugiado”, “la no obtención de dicha calidad” y “la capacidad del Estado Peruano para atender dichas solicitudes” siendo que el hecho de cambiar el sustento o fundamento de la demanda implica que se ha producido una sustracción de la materia, más aún si ahora se pretende cuestionar la “solicitud” u “otorgamiento de la calidad de refugiado”, pues si se quiere cuestionar el derecho al refugio y al asilo, la demanda debió ser dirigida también contra el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de su Procurador Público, a fin de que pueda ejercer su derecho de defensa, situación que no se ha producido, pues entendemos desnaturaliza el habeas corpus como mecanismo constitucional célere ante la vulneración de un Derecho Constitucional.

**3.2.4.** Que el presunto agravio al derecho a la libertad de tránsito de los beneficiarios (ciudadanos venezolanos y venezolanas), el cual se habría materializado con la exigencia del pasaporte, ha cesado, conforme ha quedado demostrado y puede verificarse en los medios de comunicación.

## **CUARTO: Fundamentos de la decisión**

### ***4.1. Delimitación del petitorio***

**4.1.1.** La demanda tiene por objeto que el Juez Constitucional ordene se deje sin efecto el impedimento de ingreso al interior del país a venezolanos y venezolanas que no cuenten con pasaporte.

**4.2.** El artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, prescribe que el objeto de los procesos constitucionales es garantizar la primacía de la Constitución y la vigencia efectiva de los derechos constitucionales. El objeto del Juez Constitucional será velar porque los derechos constitucionales, contenidos expresamente o no en la Carta Magna, mantengan una vigencia real y sobre todo efectividad en el plano material, a fin de que no solamente constituyan proclamaciones de derechos sino verdaderas garantías ante el Estado y los particulares. Por tanto la única manera de que las declaraciones constitucionales que contengan derechos fundamentales se trasladen a la realidad material, será a través de su herramienta por excelencia: los Procesos Constitucionales.

**4.3.** En línea con lo expuesto, y conforme lo establece el artículo 200° de la Constitución, el objeto del proceso de Hábeas Corpus, será el de garantizar la plena vigencia material del Derecho Constitucional a la Libertad Individual, y a todas sus variantes, derechos conexos y contenidos implícitos. Algunos de estos derechos conexos y contenidos implícitos se encuentran detallados en el artículo 25° del Código Procesal Constitucional, y otros, sin ser enumerados, pueden ser derivados de los que se hallan manifiestamente consignados en tal norma.

**4.4.** La libertad de tránsito o derecho de locomoción es, dentro del catálogo de atributos susceptibles de tutela mediante el hábeas corpus, de los más tradicionales. Con el mismo se busca reconocer que todo nacional o extranjero con residencia establecida pueda circular libremente o sin restricciones por el ámbito de nuestro territorio patrio, habida cuenta de que, en tanto sujeto con capacidad de autodeterminación, tiene la libre opción de disponer cómo o por dónde decide desplazarse, sea que dicho desplazamiento suponga facultad de ingreso hacia el territorio de nuestro Estado, circulación o tránsito dentro del mismo, o simplemente salida o egreso del país. Dicho atributo, por otra parte, se encuentra también reconocido en los artículos 12° y 13° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y

Políticos y el artículo 22° de la Convención Americana de Derechos Humanos, constituyendo uno de los derechos de mayor implicancia en el ámbito de la libertad personal perteneciente a cada individuo. Asimismo, siendo el derecho de tránsito o de locomoción un atributo con alcances bastante amplios, se encuentra, sin embargo, por mandato expreso de la propia Constitución y conforme a los criterios recogidos por los instrumentos internacionales antes referidos, sometido a una serie de límites o restricciones en su ejercicio. Dichas restricciones, por lo pronto, pueden ser de dos clases: explícitas o implícitas. Las restricciones calificadas como explícitas se encuentran reconocidas de modo expreso y pueden estar referidas tanto a supuestos de tipo ordinario, como los enunciados por el inciso 11) del artículo 2° de la Constitución (mandato judicial, aplicación de la ley de extranjería o razones de sanidad), como a supuestos de tipo extraordinario (los previstos en los incisos 1 y 2 del artículo 137° de la Constitución, referentes a los estados de emergencia y de sitio respectivamente). De otro lado, las restricciones implícitas, a diferencia de las explícitas, resultan mucho más complejas en cuanto a su delimitación, aunque no, por ello, inexistentes o carentes de base constitucional. Se trata en tales supuestos, de vincular el derecho reconocido (en este caso, libertad de tránsito) con otros derechos o bienes constitucionalmente relevantes, a fin de poder determinar, dentro de una técnica de ponderación, cuál de todos ellos es el que, en determinadas circunstancias, debe prevalecer. Un caso específico de tales restricciones se da precisamente en los supuestos de preservación de la seguridad ciudadana, en los cuales se admite que, bajo determinados parámetros de razonabilidad y proporcionalidad, es posible limitar este derecho<sup>1</sup>.

#### **4.5. En relación del documento que dispone la exigencia de pasaporte a los ciudadanos venezolanos para efecto del control migratorio.**

**4.5.1.** Si bien en su escrito de demanda, los accionantes no precisan cuál es el instrumento público que sustenta la exigencia del pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana para el ingreso al territorio nacional; también lo es que, según surge de la investigación sumaria efectuada por esta Judicatura, se ha establecido que el instrumento público generador de tal exigencia, es la Resolución de Superintendencia N° 000270-2018 de fecha 24 de agosto del año 2018. En dicha Resolución, la Superintendencia Nacional de Migraciones resuelve: *“Artículo 1° Disponer que desde las 00:00 horas del día 25 de agosto del 2018 se deberá exigir la presentación de pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional. Artículo 2° Encargar a la Gerencia de Usuarios y a la Gerencia de Servicios Migratorios la supervisión del cumplimiento de lo previsto en el artículo precedente; debiendo adoptar las medidas de excepción*

---

<sup>1</sup> Véase al detalle en los Fundamentos Quinto, Sexto, Séptimo y Duodécimo, de la STC 3482-2005-PHC, de fecha veintisiete de junio del año dos mil cinco.

*para el ingreso al territorio nacional con cédula de identidad o Acta de Nacimiento, según corresponda, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la parte considerativa de la presente resolución y de acuerdo al ejercicio de sus facultades y atribuciones previstas en la normativa vigente. Artículo 3° Disponer la publicación de la presente Resolución en el Portal Institucional de la Superintendencia Nacional de Migraciones”.*

**4.5.2.** De los considerandos de la referida Resolución, se desprende lo siguiente: “Mediante Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/10 de fecha 16 de agosto del 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores informa que la República Bolivariana de Venezuela fue suspendida en todos los derechos y demás obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, de conformidad con lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 5° del Protocolo de Ushuaia; situación que implica la exigencia de pasaporte a las personas de nacionalidad venezolana para efectos del ingreso al territorio nacional”. Asimismo reconoce que dichas competencias en materia migratoria interna deben ser desarrolladas no sólo en consideración a los preceptos en materia de seguridad y orden interno; sino, que deben de ser objeto de diseño, planificación, organización y ejecución en resguardo de los derechos fundamentales de las personas que habitan el territorio nacional y de aquellas que pretenden ingresar, sin que dichos derechos sean afectados sensiblemente. Alegando para ello los artículos 4°, 6°, 7° y 10° de la Constitución. De otra parte, se advierte también que con fecha 23 de agosto del año 2018, el Ministerio de Relaciones Exteriores, remite a la Superintendencia un nuevo Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/14, en la cual sugiere la aplicación de determinadas excepciones para la admisión de dichos ciudadanos por razones humanitarias, portando únicamente cédula de identidad. En igual sentido, según el Informe N° 000493-2018-AJ/MIGRACIONES de fecha 24 de agosto del 2018, la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Superintendencia Nacional de Migraciones recomendó establecer como exigencia la exhibición del pasaporte vigente para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional a realizarse en los puestos de control migratorio y fronterizos a nivel nacional; atendiendo a que la República Bolivariana de Venezuela, se encuentra en condición de suspendida respecto de sus derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR. No en tanto, del referido Informe también se hace referencia a la aplicación de criterios que flexibilicen la exigencia del uso del pasaporte como único documento de viaje admitido para el ingreso al territorio peruano, permitiendo supletoriamente la presentación de la cédula de identidad y el Acta de Nacimiento, en el marco de los derechos fundamentales y humanos de los migrantes, en cumplimiento de lo previsto en la Constitución Política del Perú.

**4.6.** Del Informe N° 000493-2018-AJ/MIGRACIONES, de fecha 24 de agosto del 2018, emitido por la Dirección General de la Oficina General de Asesoría Jurídica, se

desprende de su contenido lo siguiente: Que teniendo en consideración el Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/10, remitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores en la cual se informa que la República Bolivariana de Venezuela, fue suspendida en todos los derechos y demás obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, situación que implicaría la exigencia de pasaporte a las personas de nacionalidad venezolana para efectos de control migratorio; “no obstante, es preciso acotar que lo antes mencionado constituye la regla general que debe seguir la autoridad migratoria para efectos del procedimiento de control migratorio a las personas de nacionalidad venezolana debiendo precisarse en este extremo, que la propia normativa migratoria ha previsto disposiciones que permiten, en casos de excepción, liberar de la obligación de cumplir con ciertas exigencias a los ciudadanos extranjeros en situación de vulnerabilidad”. En atención a ello, según lo establece el Título X del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, el marco regulatorio aplicable a las personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, previendo expresamente en el artículo 227° que se consideran como tal, entre otros, a los migrantes que ostentan la condición de menores de edad, personas con grave enfermedad y mujeres embarazadas; personas a quienes según el numeral 230.2 del Reglamento, se podrá exonerar de la presentación de requisitos establecidos para los procedimientos estipulados en la normatividad migratoria vigente. Asimismo, dicha Oficina de Asesoría Jurídica, expone en el Informe, que tal exoneración debe extenderse a las personas integrantes del núcleo familiar de la persona de nacionalidad venezolana que ya efectuó el control migratorio de ingreso al territorio nacional, a efectos de facilitar su reunificación, en aplicación del Principio de Unidad Migratoria Familiar.

#### **4.7. Análisis del derecho a la libertad de tránsito.**

**4.7.1.** Los accionantes, han sostenido en su demanda Constitucional, que el exigir el pasaporte como requisito para que los venezolanos y venezolanas ingresen al territorio nacional, contradice de manera expresa lo establecido en la ley, Constitución, los convenios y los tratados internacionales. Siendo ello un retroceso por parte del Estado Peruano en el reconocimiento y defensa de los Derechos Humanos de los migrantes de dicha nacionalidad.

**4.7.2.** Según prescribe el inciso 11) del artículo 2° de la Constitución Política del Perú: *“Toda persona tiene derecho: 11) 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”*. Del texto normativo antes referido, se puede determinar, en primer lugar que ningún derecho es absoluto, y en segundo lugar, que no siendo un derecho absoluto, existen excepciones que limitan tal derecho. Al respecto, es la propia norma constitucional que establece tres restricciones: La primera cuando se trate de razones de sanidad (por ejemplo el tránsito por el territorio nacional

de personas con enfermedades contagiosas capaces de generar una epidemia, o de personas en estado de cuarentena, con el fin de aislar la proliferación de enfermedades graves); la segunda cuando obedece a un mandato judicial (ello en atención a las personas que tienen el deber de comparecer ante la justicia, a quienes por ejemplo se le ha aplicado una medida de coerción personal como el impedimento de salida del país o el arresto domiciliario); y en tercer lugar, cuando se aplique la Ley de Extranjería; la cual en el Perú está regulada por el Decreto Legislativo N° 1350 – Ley de Migraciones, y su Reglamento (Decreto Supremo N° 007-2017-IN). En tales disposiciones se reconoce a la Superintendencia Nacional de Migraciones, como el organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior como la autoridad en materia migratoria interna; y al Ministerio de Relaciones Exteriores, como la autoridad migratoria externa e incluso en materia interna según la normativa vigente (véase artículo 5° del Decreto Legislativo N° 1350). Asimismo, se establece que será el Poder Ejecutivo quien dicte la Política Migratoria en los ámbitos interno y externo, la misma que en general forma parte de la Política de Estado. Disponiéndose que en el ámbito interno, se orienta a determinar la relación del Estado Peruano para efectos del ingreso, permanencia, residencia, y salida del territorio peruano, respecto a las personas nacionales y extranjeras según corresponda; y en el ámbito externo, en lo referente a la protección y asistencia a los nacionales en el exterior, y con los nacionales de otros Estados, en el marco de las relaciones internacionales (véase íntegro artículo 4° del Decreto Legislativo N° 1350).

**4.7.3.** El artículo 48° del Decreto Legislativo N° 1350, señala taxativamente que Migraciones impide el ingreso al territorio nacional al extranjero, en las siguientes situaciones: “a) Cuando tengan la condición de sancionados con Salida Obligatoria o Expulsión y que no se haya cumplido el plazo de la sanción. b) Que supongan una situación de peligro o amenaza para la seguridad nacional, el orden público, el orden interno, la protección de los derechos y libertades de otras personas, prevención de infracciones penales o las relaciones internacionales del Estado Peruano o de otros Estados, sobre la base de las obligaciones internacionales suscritas sobre la materia. c) Que hayan sido incluidos en las listas de sanciones, particularmente con impedimento de entrada y tránsito a través del territorio de los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas, establecidas conforme a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de dicha organización internacional. d) A los prófugos de la justicia en otros Estados por delitos tipificados como comunes y delitos graves como tráfico ilícito de drogas, trata de personas, tala ilegal, lavado de activos, terrorismo y su financiamiento, corrupción, crimen organizado o delitos conexos a la legislación peruana. e) Que pretendan ingresar al país con información falsa o documentos falsos, adulterados o fraguados. f) Que sean sorprendidos intentando evadir el control migratorio o ingresando por un lugar no habilitado. g) Cuando se detecten

en el país sin justificar sus actividades en el Perú, al momento de efectuar el control migratorio. h) Carecer de boleto de retorno cuando corresponda. i) No contar con el visado requerido para el ingreso al país, de corresponder". Asimismo se establece que Migraciones, puede impedir el ingreso al territorio nacional a aquellos extranjeros: "a) Cuando no cumplan con los requisitos de ingreso exigidos por la legislación vigente. b) Cuando la autoridad sanitaria del Perú determine que su ingreso al territorio nacional puede poner en riesgo la salud pública nacional. c) Cuando se cuente con información de organismos de inteligencia nacionales o extranjeros en la cual se califique a la persona como riesgosa para la seguridad nacional". Es menester transcribir tales normas, a fin de que se entienda que el Estado Peruano maneja políticas migratorias que efectivizan el control de los extranjeros que pretenden ingresar al territorio nacional.

**4.7.4.** En esa línea se debe entender que la libertad de locomoción no es un atributo exclusivo de los ciudadanos peruanos, también alcanza a los extranjeros. El artículo 22° de la Convención Americana de Derechos Humanos señala que "toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tiene derecho a circular por el mismo y residir en él con sujeción a las disposiciones legales", y, por su parte, el artículo 12° del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos afirma que "quien se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia".

**4.7.5.** En el caso concreto, de lo resuelto en la Resolución de Superintendencia N° 000270-2018 de fecha 24 de agosto del año 2018, se advierte en su primer artículo una regla general, al sostener que las personas de nacionalidad venezolana para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional deberán presentar su pasaporte vigente. Y, en su segundo artículo, se prevé medidas de excepción para el ingreso al territorio nacional con cédula de identidad o Acta de Nacimiento, "según corresponda, de acuerdo a los lineamientos establecidos en la parte considerativa de la presente resolución (...)". En atención a esto último, del contenido descriptivo de todos los trece párrafos que conforman el considerando de la referida Resolución de Superintendencia, en ninguno de ellos se precisa taxativamente cuáles son esas 'excepciones' que exponen en su artículo segundo; simplemente se mencionan dos Oficios (OF.RE (MIN) N° 2-10/10 de fecha 16 de agosto de 2018; el OF.RE (MIN) N° 2-10/14, de fecha 23 de agosto del 2018), y el Informe N° 000493-2018-AJ/MIGRACIONES de fecha 24 de agosto del 2018, documentos en los cuales se precisarían las 'excepciones' para el ingreso al territorio nacional de ciudadanos venezolanos con la cédula de identidad o el Acta de Nacimiento. En ese sentido, se entiende que al no estar debidamente estipulada en la Resolución de Superintendencia cuál es el grupo de personas de nacionalidad

venezolana que se encuentre exonerado de presentar el pasaporte vigente, naturalmente conllevó a que los accionantes sustentaran en un extremo de su demanda de Habeas Corpus, literalmente lo siguiente: “(...) es oportuno señalar que el proceso para la emisión de este documento (pasaporte) esté detenido; y que para los niños, niñas y adolescentes menores de 9 años de edad la partida de nacimiento representa el único documento con el que cuentan para la identificación, ya que es a partir de los 9 años que pueden acceder a la tramitación de la cédula de identidad (...)”.

**4.7.6.** No obstante lo anterior, remitiéndonos a los documentos que se mencionan en los considerandos de la Resolución de Superintendencia, y que han sido incorporados al expediente por los sujetos emplazados con la demanda, tenemos lo siguiente: El Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/10 de fecha 16 de agosto del año 2018, dirigido al Ministro del Interior, en el cual el Ministro de Relaciones Exteriores, Néstor Popolizio Bardales, le comunica escuetamente, que la República Bolivariana de Venezuela fue suspendida por decisión de los Estados Partes, en todos los derechos y demás obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, incluyendo naturalmente el “Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del MERCOSUR y Estados Asociados” y el “Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre documentos de viaje de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados del 28 de junio de 2011, ratificado por Decreto Supremo N° 054/RE”, recomendando que

en aplicación de la Ley de Migraciones y su reglamento se “exija pasaporte para el tránsito por el territorio nacional de ciudadanos o residentes regulares de la República Bolivariana de Venezuela”, ello con la finalidad de que el ingreso de dichas personas sea de manera “segura, ordenada y responsable”. De otra parte se tiene, que por medio del Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/14 de fecha 22 de agosto del 2018, nuevamente el Ministro de Relaciones Exteriores se dirige al Ministro del Interior, y le expone que en el marco del Cuarto Eje de la Política Nacional Migratoria, corresponde “admitir a los nacionales venezolanos que, por razones humanitarias, requieren ingresar al territorio nacional con cédula de Identidad y sin pasaporte”, según un listado que contiene cinco supuestos: “1) Menores de edad en tránsito hacia Perú para reunirse con sus padres, y no cuentan con Cédula de Identidad o pasaporte sino únicamente partida de nacimiento; 2) Mayores de edad en tránsito hacia el Perú para reunirse con su núcleo familiar residente en Perú; 3) Mayores de edad en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia el Perú; 4) Mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia el Perú; y 5) Adultos mayores de más de 60 años en tránsito hacia Perú”. Posteriormente, con fecha 23 de agosto del año 2018, por tercera vez el Ministro de Relaciones Exteriores se dirige al Ministro del Interior por medio del Oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/15, exponiendo ‘algunas precisiones técnicas sobre las medidas temporales con vista a minimizar los

impactos negativos para los ciudadanos venezolanos como consecuencia de la suspensión de Venezuela del MERCOSUR', por lo que corresponde admitir a los nacionales venezolanos que por razones humanitarias requieran ingresar al territorio nacional con Cédula de Identidad y sin pasaporte, según un listado que cuenta con tres supuestos: "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 c) Adultos mayores de más de 70 años, en tránsito hacia el Perú y con Cédula de Identidad". De otra parte, en el extremo pertinente, el Informe N° 000493-2018-AJ/MIGRACIONES, de fecha 24 de agosto del 2018, expone en su conclusión 4.2., que resulta viable exonerar de la exigencia de pasaporte a las siguientes personas: "1) Los menores de edad, personas con grave enfermedad y mujeres embarazadas, atendiendo a su condición de personas extranjeras en situación de vulnerabilidad y de conformidad con las disposiciones establecidas en el Título X del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, y 2) Al cónyuge, padre y/o hijo mayor de edad de la persona de nacionalidad venezolana que ya efectuó el control migratorio de ingreso al territorio nacional, en aplicación del Principio de Unidad Migratoria Familiar".

**4.7.7.** De lo anterior se puede inferir que las entidades competentes para efectuar el control migratorio, han adoptado medidas excluyentes a determinada población de nacionalidad venezolana a fin de que su ingreso al territorio nacional no esté impedido por no presentar el pasaporte. No obstante, de la cita textual de sus contenidos, se advierten determinadas incongruencias e imprecisiones que en efecto desembocan en el desconocimiento de la persona migrante quien en el afán de efectuar su control migratorio o regularizar su tránsito, desconoce ampliamente de tales prerrogativas, así como de los requisitos para ampararse en los mismos. En otras palabras, si bien las entidades migratorias correspondientes se han preocupado por establecer excepciones a la presentación del pasaporte por parte de los ciudadanos venezolanos, también lo es que tales excepciones carecen de congruencia y uniformidad. Máxime cuando la propia Resolución de Superintendencia N° 000270-2018, que es puesta al público mediante su portal institucional web (mas no así los Oficios ni el Informe de la Oficina de Asesoría Jurídica señalados en el punto anterior), siendo que en el texto de la Resolución de Superintendencia antes citada, no se detalla taxativamente cuáles son las excepciones para el ingreso al territorio nacional con Cédula de Identidad o Acta de Nacimiento de los nacionales venezolanos, ni tampoco se precisa cuáles son los requisitos mínimos para cada supuesto de excepción.

**4.7.8.** En mérito a lo expuesto, esta Judicatura determinará para el caso concreto, teniendo en consideración la documentación recabada en la sumaria investigación, cuáles son las personas consideradas en situación de vulnerabilidad, tomando como base el artículo 227° del Decreto Supremo N° 007-2017-IN (Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350), en ese sentido, se debe precisar que la situación de vulnerabilidad implica una realidad de desprotección o riesgo de la persona extranjera que no puede acceder al ejercicio pleno de sus derechos fundamentales; por lo tanto debe considerarse como personas de nacionalidad venezolana en situación de vulnerabilidad: a) menores de edad; b) mujeres embarazadas; c) adultos mayores de sesenta años, d) personas con discapacidad o grave enfermedad.

**4.7.9.** Situación similar se deberá adoptar para el caso de personas integrantes del núcleo familiar de la persona de nacionalidad venezolana que ya efectuó el control migratorio de ingreso al territorio nacional, correspondiendo estar exentos de la presentación del pasaporte vigente al cónyuge, padres e hijos del migrante venezolano que se encuentra en el territorio peruano. Por lo tanto se deberá exhortar a las autoridades demandadas adopten disposiciones complementarias a fin de determinar la documentación que deberán presentar éstas personas, para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional, los cuales no deben restringir ni vulnerar derechos fundamentales.

**4.7.10.** Teniendo en consideración que las autoridades migratorias del Estado Peruano han adoptado excepciones de la exigencia del pasaporte a determinado grupo de ciudadanos venezolanos, corresponde analizar respecto de aquéllos que no están revestidos de tales excepciones. Los emplazados coinciden en afirmar que la exigencia del pasaporte obedece en primer lugar a la suspensión de la República Venezolana como Estado Parte del MERCOSUR<sup>2</sup>, y que tal condición hace efectiva que se aplique la Ley de Extranjería nacional para la exigencia del pasaporte como documento válido para el tránsito en el territorio peruano. Asimismo, como sostiene la Procuraduría Pública en su escrito de 'contestación de demanda', el Estado Peruano, a través de sus órganos competentes y en cumplimiento de sus obligaciones funcionales, será quien disponga de las acciones correspondientes para prevenir o afrontar cualquier amenaza que ponga en peligro la seguridad nacional, el orden público o el orden interno. No obstante, respecto a estos puntos, debemos considerar en primer lugar lo siguiente: la República Bolivariana de Venezuela, fue suspendida del MERCOSUR, precisamente porque se advirtió una 'ruptura del orden democrático', y que pese a los acercamientos con dicha nación a fin de que se

---

<sup>2</sup> Véase "Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR", documento de fecha 05 de agosto del 2017, publicado en el portal web del MERCOSUR ([www.mercosur.int](http://www.mercosur.int))

efectúen consultas, las mismas resultaron infructuosas, adoptándose por ello la suspensión en todos los derechos y obligaciones inherentes a su condición de Estado Parte del MERCOSUR, decidiendo también **que los demás Estados Parte, definan medidas con la finalidad de reducir los impactos negativos de tal suspensión.** Esto es, que el quiebre democrático, entendiéndose por ello la crisis económica, política y social del país venezolano, que ha llevado a la violación permanente de Derechos Humanos inherentes a tales ciudadanos, ha llevado a conseguir que distintos Estados hayan adoptado entre otras, el ingreso irrestricto de los ciudadanos venezolanos con el pasaporte vigente. No teniendo en cuenta que la crisis democrática impide entre otros aspectos, el acceso de los ciudadanos venezolanos a obtener documentos de identidad y de viaje, como cédulas de identidad, pasaportes, partidas de nacimiento, partidas de matrimonio y certificados de antecedentes penales, así como de las apostillas y legalizaciones, circunstancias además que fueron abordadas en la “Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región” celebrado el cuatro de septiembre del dos mil dieciocho, la misma que fue suscrita por los representantes de los Gobiernos de la República Argentina, República Federativa del Brasil, República de Chile, República de Colombia, República de Costa Rica, República del Ecuador, Estados Unidos Mexicanos, República de Panamá, República del Paraguay, **República del Perú** y República Oriental del Uruguay; quienes en el punto quinto del Acuerdo, exhortan a la República Bolivariana de Venezuela para que tome de manera urgente y prioritaria las medidas necesarias para la provisión oportuna de los documentos antes referidos, cuya carencia ha ocasionado que se limite el derecho a la libre circulación y movilidad, dificultades en los procesamientos migratorios, impedimentos a la circulación extra regional, afectaciones a la inserción social y económica en los países de acogida, y por el contrario incentiva a la migración irregular. Por lo que es evidente que el requerir el pasaporte a estos ciudadanos desconociendo las dificultades que tienen que pasar para conseguir el mismo, es revictimizar a la persona y vulnerar notablemente su derecho individual al libre tránsito, puesto que en la propia “Decisión sobre la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela en el MERCOSUR en aplicación del Protocolo de Ushuaia sobre compromiso democrático en el MERCOSUR”, en el párrafo siete de sus considerandos, establece que **la aplicación del Protocolo de Ushuaia no debe interferir en el funcionamiento del MERCOSUR y de sus órganos, ni producir perjuicio alguno al pueblo venezolano.** Esto es que las políticas migratorias adoptadas por las autoridades peruanas no deben vulnerar ni restringir derechos fundamentales inherentes a los ciudadanos venezolanos, y por tanto la exigencia del pasaporte a sabiendas de la realidad que tienen que pasar estas personas en su trámite, es una expresión más del quiebre o ruptura del orden democrático que se vive en dicho país, lo que implica una transgresión más a su derecho al libre tránsito, y que como extranjeros legítimamente aceptados en la comunidad pueden o no ejercer todos sus derechos

fundamentales, pues es evidente que todo extranjero admitido en el país se convierte en parte de la población. De otro lado, resultaría erróneo el hecho de alegar como sustento de tales medidas de restricción, la seguridad nacional, el orden público u orden interno, puesto que de ser así, se llegaría al absurdo de invocar la idea de que todos los ciudadanos venezolanos y venezolanas sin distinción alguna ingresan al territorio nacional a fin de atentar directa y exclusivamente contra la seguridad nacional o el orden público; tanto más si durante la sumaria investigación no se ha recepcionado documento alguno que sustente motivos de seguridad nacional, orden público u orden interno, para dictar la Resolución de Superintendencia N° 000270-2018, que retrocede en la permisión de ingreso de personas venezolanas a territorio nacional con cedula de identidad que había adoptado el Estado Peruano, pese a que la suspensión del país venezolano del Mercosur se había producido con anterioridad, esto es, con fecha 05 de agosto del 2017; resultando poco coherente el argumento que sustentan los demandados en que a raíz del oficio OF.RE (MIN) N° 2-10/10 de fecha 16 de agosto del 2018, recién el Ministerio de Relaciones Exteriores les informó de la suspensión de la República Bolivariana de Venezuela del Mercosur, situación que implicaba la solicitud de pasaporte para los ciudadanos de nacionalidad venezolana para efectos de ingreso a territorio nacional; tanto más si la suspensión del país de Venezuela del MERCOSUR fue de conocimiento público e informado inclusive a través de los medios de comunicación nacional e internacional.

#### **4.8. Análisis del derecho fundamental de recibir refugio.**

**4.8.1.** Los accionantes sostienen en un extremo de la demanda que el Estado Peruano al condicionar para el ingreso al territorio nacional de ciudadanos venezolanos y venezolanas, el pasaporte vigente, se está vulnerando o amenazando el derecho fundamental de refugio de dicha población, actuando en contra de su normativa nacional y sus compromisos internacionales en Derechos Humanos.

**4.8.2.** No obstante de los documentos recabados en la sumaria investigación, no se advierte indicio alguno que el derecho fundamental a recibir refugio haya sido conculcado por la resolución de Migraciones. Entendiéndose que el derecho de 'refugio', así como el 'asilo', son estatutos jurídicos otorgados por el Estado para la protección de sus titulares, siendo que aquéllos que solicitan tales estatutos no requieren Visa ni calidad migratoria para su admisión y permanencia en el territorio nacional<sup>3</sup>. Asimismo es importante precisar que según lo reconocen los emplazados, el derecho de solicitar refugio no se ha visto vulnerado, pues todas las personas de nacionalidad venezolana que requieren refugio en el Estado Peruano han sido atendidas en estricta vigencia de la Ley de Migraciones. Así

---

<sup>3</sup> Véase artículos 39°, 40°, 41°, 42°, 43° y 44° del Decreto Legislativo N° 1350.

como se han adoptado medidas excepcionales respecto a grupos vulnerables que podrán ingresar al territorio nacional sin la exigencia del pasaporte.

#### **4.9. Análisis del derecho a la igualdad y no discriminación.**

**4.9.1.** De otra parte, sostienen los accionantes que el derecho a la igualdad y la no discriminación ha sido vulnerado con el impedimento de ingreso de ciudadanos venezolanos por no contar previamente con su pasaporte.

**4.9.2.** El derecho a la igualdad está reconocido en nuestra Carta Magna en su artículo 2° inciso 2), la cual expresa: “Todas persona tiene derecho: 2) a la igualdad ante la ley. Nadie debe ser discriminado por motivo de origen raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de cualquier otra índole”. En esa línea en un Estado de Derecho la igualdad viene a ser un principio rector que garantiza a toda persona un trato uniforme ante la ley, y no ser objeto de forma alguna de discriminación. En el caso concreto, si bien la disposición de exigencia del pasaporte para los ciudadanos venezolanos, implica un trato diferenciador, también lo es que la misma obedece a políticas públicas que por el momento adoptaron las autoridades migratorias; sin tener en cuenta que su política afectaba derechos fundamentales primordiales como es la libertad de tránsito de los ciudadanos venezolanos a raíz de la crisis migratoria de carácter humanitario. Afectación que es materia de la presente resolución

#### **4.10. Análisis de los derechos fundamentales de los niños, niñas y adolescentes.**

**4.10.1.** Los accionantes sostienen que la principal población afectada por esta migración forzada de ciudadanos venezolanos serían los niños, niñas y adolescentes, restringiéndoseles el derecho al libre tránsito de esta población, así como el principio de unidad familiar, puesto que los padres o madres de éstos, son registrados en los puntos de control migratorio mientras que los menores no, por lo que alejarse de sus progenitores, contradice el principio de interés superior del niño establecido en la Constitución.

**4.10.2.** Respecto a lo anterior, conforme se ha indicado en los considerandos precedentes, según se recoge de los documentos acopiados en la sumaria investigación, las autoridades demandadas han adoptado que tratándose de menores de edad (como un supuesto de personas en situación de vulnerabilidad, según lo señala además el artículo 227° del Reglamento del Decreto Legislativo 1350) se les exonere de la exigencia del pasaporte. Asimismo en atención al Principio de Unidad Migratoria Familiar y del Principio de Interés Superior del Niño, conforme se ha sostenido en los considerandos 4.7.8 y 4.7.9 de la presente resolución, si bien en la Resolución de Superintendencia N° 000270-

2018, no se ha expuesto taxativamente las situaciones excepcionales para el ingreso de venezolanos en esas condiciones, también lo es que conforme a los documentos acopiados en la investigación, se advierte que el tratamiento diferenciado de no exigencia de pasaporte se extiende a las personas integrantes del núcleo familiar de las personas de nacionalidad venezolana que ya efectuaron el control migratorio y se encuentran dentro del territorio peruano. Por lo que teniendo en cuenta ello no se ha vulnerado el derecho de los niños, niñas y adolescentes como lo refieren los accionantes.

## **QUINTO: Consideraciones Finales**

**5.1.** Debe tenerse en cuenta que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido la grave crisis política, económica y social que afecta Venezuela y las graves violaciones a Derechos Humanos que enfrenta, precisando que entre los múltiples desafíos que afrontan las personas venezolanas al migrar destacan los obstáculos para obtener protección internacional, la discriminación, las amenazas a su vida e integridad personal, la violencia sexual y de género, los abusos y explotación, la trata de personas, la desaparición de migrantes y refugiados, el hallazgo de fosas clandestinas en zonas fronterizas y rutas migratorias con restos que se presumen de personas venezolanas y la falta de documentos de identidad; así como obstáculos en el acceso a asistencia humanitaria, particularmente acceso a vivienda, salud, alimentación, educación y otros servicios básicos. Señalando en la Resolución 2/18 Migración Forzada de Personas, que los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos y la comunidad internacional deben continuar y fortalecer la asistencia humanitaria para las personas que permanecen en Venezuela, a la vez que **deben garantizar que las personas venezolanas que se han visto forzadas a migrar a otros países obtengan la protección que requieren;** exhortando a los Estados Miembros de la OEA, en un marco de responsabilidad compartida y en conjunto con la comunidad internacional, a: *“...2. Ante la eventual llegada de movimientos masivos de personas venezolanas a fronteras de otros países, considerar la adopción de respuestas colectivas de protección a las personas venezolanas, entre las que se encuentran la posibilidad de realizar la determinación para el reconocimiento de la condición de refugiado prima facie o de manera grupal; lo que implica el reconocimiento colectivo o en grupo de personas como refugiadas, sin necesidad de realizar una evaluación individualizada. 3. Garantizar el ingreso al territorio a las personas venezolanas para buscar protección internacional o para satisfacer necesidades humanitarias urgentes, incluyendo el reconocimiento de la condición de refugiado. Asimismo, se deben adoptar medidas dirigidas a garantizar la reunificación familiar de las personas venezolanas con sus familias. ...5. Implementar mecanismos que permitan identificar a personas que requieren protección internacional y a personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad o con necesidades especiales de protección. 6. Expandir canales regulares, seguros, accesibles y asequibles de la migración a través de la progresiva expansión de la liberalización de visas, así como regímenes de facilitación de visas de fácil acceso y/o medidas, tales como protección complementaria, protección temporal, visas humanitarias, visas para visitantes, reunificación familiar, visas de trabajo, residencia, y visas estudiantiles y para personas jubiladas, así como programas de*

patrocinio privado. Estos canales deben ser accesibles en términos económicos y jurídicos, lo cual incluye asegurar que sean accesibles también para personas venezolanas que por razones ajenas a su voluntad no cuenten con la documentación usualmente requerida para estos trámites. 7. Proteger y brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas que se encuentren en el ámbito de su jurisdicción. A su vez, se debe garantizar que organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), UNICEF, ONU Mujeres, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el Programa Mundial de Alimentos (PMA), la Organización Panamericana de la Salud (OPS-OMS), así como otras organizaciones internacionales y regionales relevantes, las instituciones nacionales de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil puedan brindar asistencia humanitaria a las personas venezolanas. 8. Adoptar medidas dirigidas a garantizar el apoyo internacional y la responsabilidad compartida en el rescate, recepción y alojamiento de personas venezolanas...10. Implementar una estrategia coordinada de alcance regional e internacional, la cual debe estar basada en la responsabilidad compartida y en el abordaje desde un enfoque de derechos humanos para dar respuesta a la rápida y masiva situación de personas que se están viendo forzadas a migrar de Venezuela. Fortalecer la asistencia técnica y financiera a los principales países receptores de personas venezolanas, así como asegurar y facilitar el paso libre de la asistencia humanitaria y permitir a las personas que prestan esta asistencia un acceso rápido y sin obstáculos. 11. **No criminalizar la migración de personas venezolanas, para lo cual deben abstenerse de adoptar medidas tales como el cierre de fronteras, la penalización por ingreso o presencia irregular, la necesidad de presentar un pasaporte para obtener ayuda y protección internacional, la detención migratoria; y discursos de odio...**14. Implementar medidas para promover la integración social y la resiliencia de las personas venezolanas, en particular a través de la garantía de los derechos a la no discriminación y los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el acceso al derecho al trabajo, la educación y la seguridad social...". Asimismo, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reiterado su disposición a los Estados de la región para brindar cooperación técnica en la elaboración e implementación de políticas públicas, leyes y prácticas dirigidas a abordar la situación de la migración y necesidades de protección internacional de personas venezolanas, para el ejercicio del derecho de buscar y recibir asilo, así como para prestar y facilitar asistencia humanitaria y medidas de integración y resiliencia de personas venezolanas.”<sup>4</sup>

**5.2.** En ese mismo sentido, con fecha 18 de setiembre del año en curso los representantes de Derechos Humanos de Bolivia, Brasil, Colombia, **Perú**, México y Ecuador en el marco del Foro Regional “Desafíos en la Protección de Derechos de la Población Venezolana en Latinoamérica” han considerado que diferentes factores de carácter político, económico y social afectan el ejercicio de los derechos de la población venezolana y han provocado una crisis de carácter humanitario, sin precedentes, con la emigración de más de dos millones y medio de personas en los últimos tres años y que es urgente adoptar medidas eficaces para hacer frente a la creciente migración generando redes de solidaridad y acogida que trasciendan las fronteras; que el rol de las instituciones de Derechos Humanos es fundamental en la

---

<sup>4</sup> RESOLUCION 2/18 Migración Forzada de personas venezolanas. Aprobada en Bogotá Colombia, en el marco de su 167 periodo de sesiones. 02 de Marzo del 2018.

promoción y protección de los derechos de las personas en movilidad humana sobre todo de aquellos grupos con necesidades especiales como son los niños, adolescentes, mujeres, personas con discapacidad, personas adultas mayores; arribando a diez acuerdos y diez recomendaciones a los Estados; siendo las más relevantes para el caso que nos ocupa: ACUERDAN: “1.- *Reafirmar la dignidad de todas las personas en movilidad humana sin distinción por su origen nacional o condición migratoria, promover toda acción destinada a asegurar el ejercicio pleno de los derechos humanos...* 2.- *Adoptar formas articuladas para el monitoreo y la protección de derechos humanos de las personas en movilidad humana en la región, en particular de origen venezolano...* 3.- **Activar las vías y mecanismos necesarios, de conformidad con el ordenamiento jurídico de cada país, para que los órganos encargados del diseño e implementación de las políticas migratorias en cada Estado, adopten medidas adecuadas al contexto de la movilidad humana de la población venezolana desde los enfoques de derechos humanos, género, generacional, étnico y de otras diversidades e impedir la implementación de políticas que restrinjan la movilidad o limiten el ejercicio de derechos.** 4.- **Vigilar y prevenir que las políticas y normas migratorias u otras medidas que se adopten desde órganos estatales no afecten los derechos humanos de las personas venezolanas en movilidad humana, en especial de grupos que requieren atención prioritaria como niños, niñas, adolescentes, en particular los no acompañados, mujeres, personas adultas mayores, personas con discapacidad, personas con orientación sexual e identidad de género diversa entre otras.** 5.- *Generar procesos de sensibilización y promoción de la convivencia, la solidaridad y la igualdad en cada uno de los Estados, haciendo énfasis en la situación de la migración venezolana en situación de movilidad humana, en coordinación con entidades estatales, organismos internacionales y sociedad civil.* 10.- *Promover estrategias regionales de monitoreo y seguimiento a la situación de la población venezolana en situación de movilidad humana y activar los mecanismos nacionales de protección y de ser necesario acciones conjuntas, ante los sistemas de protección regional y universal de derechos humanos*”. Asimismo RECOMIENDAN A LOS ESTADOS: “1.- *Respetar las acciones que las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos, en el marco de sus competencias, adopten para promover y proteger los derechos humanos de las personas venezolanas en movilidad humana en cada uno de los Estados y acoger las recomendaciones que sean formuladas para garantizar el respeto de estos derechos y evitar su vulneración.* 2.- **Ajustar el diseño e implementación de su normativa interna y política migratoria a los compromisos adquiridos en los convenios y tratados ratificados en materia de movilidad humana, asilo, refugio, apatridia, trata y tráfico de migrantes, así como los estándares internacionales de protección de derechos humanos.** 3.- *Diseñar e implementar políticas migratorias adecuadas a los contextos de la población venezolana que asegure su derecho a migrar con dignidad tanto en su origen, tránsito y país de destino y que aseguren la protección de sus derechos durante el origen, tránsito, destino y retorno. De igual manera, asegurar el acceso a formas de regularización accesible y no incurrir en formas de control migratorio que criminalicen la migración y vulneren los derechos humanos.* Facilitar los procesos de ingreso y regularización migratoria, adoptando políticas de reducción o exoneración de visado o multas, en casos de precariedad económica y situaciones de especiales necesidades de protección. Tomando en consideración las limitaciones existentes en país de origen, las dificultades de viaje y situaciones de pérdida, robo u otro, adoptar medidas de protección en casos de niños, niñas y adolescentes, en especial los no acompañados, que viajan sin documentos. Evitar la asociación del documento de identidad o de viaje con el pasado judicial. 5.- *Considerar la diversidad poblacional del flujo migratorio venezolano a fin de adoptar medidas de protección específicas dirigidas a niñas, niños, adolescentes, en particular los no*

*acompañados, personas adultas mayores, personas con discapacidad, mujeres, grupos étnicos u otros, que en contextos de movilidad pueden presentar condiciones de vulnerabilidad de derechos...8.- Diseñar e implementar políticas públicas que garanticen el ejercicio efectivo de los derechos a la educación, salud, trabajo y seguridad social en igualdad de condiciones entre nacionales y no nacionales, adoptando medidas para evitar toda forma de exclusión, restricción, explotación o abuso. ...10.- Rechazar cualquier expresión de violencia, reafirmar el principio de no intervención armada y promover el diálogo entre los países para que en el marco del respeto de la democracia y los derechos humanos busquen soluciones pacíficas y estructurales que contribuyan a reducir los factores que causan la migración forzada en la región, y en particular desde Venezuela.”*

**5.3.** Que asimismo se tiene en cuenta para emitir la presente resolución el [Pronunciamiento N°021DP/2018](#) de la Defensoría del Pueblo que señala la necesidad del Estado de adoptar medidas que permitan afirmar el principio de igualdad y no discriminación en nuestra sociedad; siendo que la decisión adoptada por el Estado respecto a los migrantes venezolanos evidencia la falta de una adecuada respuesta a la crisis humanitaria que atraviesa Venezuela, y contraviene la recomendación de la CIDH (Resolución 2/18) sobre la adopción de medidas que “garanticen el ingreso al territorio a las personas venezolanas para buscar protección internacional o para satisfacer necesidades humanitarias”.

**5.4.** Así también esta Judicatura debe dejar sentado, que si bien el Estado a través del Poder Ejecutivo tiene el poder soberano de diseñar la política migratoria del Estado para efectos del ingreso, permanencia, residencia y salida del territorio peruano, respecto a las personas nacionales o extranjeras según corresponda<sup>5</sup>; este poder soberano también tiene límites en el marco del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, por lo que es necesario implementar una política de gestión migratoria que logre un equilibrio entre la seguridad nacional y la protección de los derechos de los migrantes, facilitando su regularización migratoria, toda vez que nos encontramos frente a una crisis migratoria de carácter humanitario. Debiendo tener en cuenta además que una sociedad democrática se fundamenta en el respeto de los derechos humanos de todas las personas, independientemente de su país de origen, lo que debe ser tomado en cuenta por el Estado Peruano como una cuestión clave

---

<sup>5</sup> Artículo 4°.- Política Migratoria

4.1. El Poder Ejecutivo dicta la Política Migratoria en los ámbitos interno y externo, la misma que forma parte de la Política del Estado.

4.2. En el ámbito interno, se orienta a determinar la relación del Estado peruano para efectos del ingreso, permanencia, residencia, y salida del territorio peruano, respecto a las personas nacionales y extranjeras, según corresponda. En el ámbito externo, en lo referente a la protección y asistencia a los nacionales en el exterior, y con los nacionales de otros Estados, en el marco de las relaciones internacionales.

4.3. La Política Migratoria del país toma en cuenta, entre otros aspectos, las necesidades del país en tecnología, talento, desarrollo de la industria, turismo, las políticas demográficas

para el reconocimiento y la vigencia plena de los derechos de la población migrante.<sup>6</sup> Además se debe tener en cuenta que las políticas migratorias restrictivas promueven la migración irregular, generando mayor vulnerabilidad de los migrantes frente a las condiciones informales o abusivas de empleo, prácticas de discriminación, xenofobia e incluso el fortalecimiento de redes criminales, como las referidas al tráfico de migrantes y/o trata de personas, así como también los migrantes resultan expuestos a mayores riesgos de formas de violencia.

**5.5.** Finalmente es importante precisar que en la ‘Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región’, los Estados suscribientes (entre estos el Perú), adoptó medidas inclusivas para la migración de ciudadanos venezolanos al país, las cuales deberán observarse obligatoriamente por los demandados para la elaboración de un futuro *Plan Nacional Estratégico que regule la movilidad migratoria* de ciudadanos venezolanos, considerando por ejemplo, los procesos de regulación migratoria, el combate de delitos conexos a la migración, la cooperación técnica y financiera proporcionada por los Estados cooperantes para atender en los espacios nacionales los flujos y volumen migratorios extraordinarios y crecientes de los ciudadanos venezolanos, así como que tales cooperaciones y recursos se dirijan a los sectores priorizados por el Estado, a fin de que se pueda incrementar las acciones y programas hacia la regularización migratoria; la vigilancia pormenorizada de los migrantes que se encuentren en el territorio nacional y el seguimiento de su tiempo de permanencia así como la aplicación de sanciones conforme prevé las normas de la materia. Consecuentemente se fortalezca la normativa jurídica, reglamentaria y administrativa a fin de optimizar las políticas para promover y respetar los derechos de los migrantes venezolanos en el país, sin vulnerar los derechos constitucionales de los ciudadanos peruanos que se vieran afectados por el flujo migratorio. Teniendo en cuenta además lo señalado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la Opinión Consultiva OC-6/86 del 09 de mayo de 1986, donde ha precisado que el sentido de la palabra “leyes” contenida en el artículo 30° de la Convención Americana sobre Derechos Humanos,<sup>7</sup> referida a las restricciones permitidas al goce y ejercicio de los derechos y libertades, no se puede interpretar como sinónimo de cualquier norma jurídica, pues ello equivaldría a admitir que los derechos fundamentales pueden ser restringidos por la sola determinación del poder público, sin otra limitación formal que la de consagrar tales restricciones en disposiciones de carácter general. Sino que las restricciones que se llegaran a

---

<sup>6</sup> Pronunciamiento N° 021DP/2018 de la defensoría del Pueblo. Defensoría del Pueblo Demanda una Política Integral Migratoria que Respete los Derechos Humanos en el Contexto de la Migración Internacional. 25 de agosto del 2018.

<sup>7</sup> **El artículo 30,- Alcance de las Restricciones**

*Las restricciones permitidas, de acuerdo con esta Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidas en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.*

establecer deben contar con las garantías debidas que aseguren la no vulneración de los atributos inviolables de la persona, proveniente de una ley adoptada por el Poder Legislativo de acuerdo con lo establecido por la Constitución, como expresión legítima de la voluntad de la Nación; leyes que deben encontrarse dictadas por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Por los fundamentos antes expuestos y las normas anotadas, la señora Juez del Quinto Juzgado Penal de Lima, actuando como Juez Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Estado,

### **RESUELVE:**

**DECLARAR: FUNDADA EN PARTE** la acción de habeas corpus interpuesta por **JORGE RICARDO BRACAMONTE ALLAÍN**, en su calidad de Secretario Ejecutivo de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos; y **ANA MARÍA VIDAL CARRASCO**, en su calidad de Secretaria Ejecutiva Adjunta de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, dirigida contra MAURO ARTURO MEDINA GUIMARAES, Ministro del Interior, y EDUARDO ALFONSO SEVILLA ECHEVARRÍA, Superintendente Nacional de Migraciones; por haberse vulnerado el derecho constitucional al libre tránsito de migrantes venezolanos y venezolanas que no cuentan con pasaporte; en consecuencia:

**I. DÉJESE SIN EFECTO** la Resolución de Superintendencia N° 000270-2018 de fecha 24 de agosto del año 2018; en el extremo que dispone que desde las 00:00 horas del día 25 de agosto del 2018 se deberá exigir la presentación de pasaporte vigente a las personas de nacionalidad venezolana para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional; debiendo las autoridades demandadas en un plazo máximo de treinta días elaborar un *Plan Nacional Estratégico que regule la movilidad migratoria* de ciudadanos venezolanos, garantizándose la vigencia efectiva de sus derechos fundamentales, sin trasgredir los derechos constitucionales de los ciudadanos peruanos que se vieran afectados por el flujo migratorio, debiendo para tal fin efectuarse los informes técnicos necesarios que contengan tales requerimientos.

**II. RECOMENDAR** a los demandados que conforme a la política interna migratoria que vienen adoptando por razones humanitarias, continúen permitiendo el ingreso al territorio nacional sin la presentación del pasaporte, a los ciudadanos venezolanos y venezolanas en estado de vulnerabilidad, llámese menores de edad, mujeres embarazadas, adultos mayores de sesenta años, personas con discapacidad o grave enfermedad, conforme a lo estipulado en el considerando 4.7.8 de la presente resolución. Asimismo en aplicación del Principio de Unidad Migratoria Familiar e Interés Superior de Niño, se deberá continuar permitiendo el ingreso al territorio nacional sin la presentación de pasaporte de los cónyuges, padres e hijos de

ciudadanos venezolanos que ya efectuaron control migratorio, de conformidad con lo estipulado en el considerando 4.7.9 de la presente resolución.

**III. EXHORTAR** a las autoridades demandadas emitan disposiciones complementarias a fin de determinar la documentación que deberán presentar las personas de nacionalidad venezolana referidas en el párrafo anterior, para efectos del control migratorio de ingreso al territorio nacional;

**IV. PONGASE** en conocimiento de la presente resolución al Defensor del Pueblo, de conformidad con lo establecido en el artículo 9° numeral 2 parte in fine de la Ley 26550 – Ley Orgánica de la Defensoría del Pueblo a fin de que proceda conforme a sus atribuciones coadyuvando en la defensa de los beneficiados.

**MANDO** que consentida y/o ejecutoriada que sea la presente se archive definitivamente lo actuado, tomándose razón donde corresponda; **notifíquese y ofíciase.-**