



UNIVERSIDAD
DE PIURA

FACULTAD DE DERECHO

**Fortalecimiento de la actuación estatal para asegurar una
adecuada protección de los derechos de las personas
extranjeras en contextos de operativos de fiscalización
migratoria**

Tesis para optar el Grado de
Máster en Derecho Público con mención en Derecho Constitucional

Claudia Melissa Namuche Arce

**Asesor(es):
Dra. Susana María Mosquera Monelos**

Piura, noviembre de 2022

NOMBRE DEL TRABAJO

TESIS MADE. Claudia Namuche_docx

AUTOR

Claudia Namuche

RECUENTO DE PALABRAS

18122 Words

RECUENTO DE CARACTERES

104746 Characters

RECUENTO DE PÁGINAS

83 Pages

TAMAÑO DEL ARCHIVO

404.4KB

FECHA DE ENTREGA

Oct 28, 2022 1:31 PM GMT-5

FECHA DEL INFORME

Oct 28, 2022 1:55 PM GMT-5**● 22% de similitud general**

El total combinado de todas las coincidencias, incluidas las fuentes superpuestas, para cada base de datos.

- 18% Base de datos de Internet
- Base de datos de Crossref
- 12% Base de datos de trabajos entregados
- 9% Base de datos de publicaciones
- Base de datos de contenido publicado de Crossref

● Excluir del Reporte de Similitud

- Material bibliográfico
- Material citado
- Material citado
- Coincidencia baja (menos de 13 palabras)

Aprobación

La tesis titulada “Fortalecimiento de la actuación estatal para asegurar una adecuada protección de los derechos de las personas extranjeras en contextos de operativos de fiscalización migratoria”, presentada por la abogada Claudia Melissa Namuche Arce en cumplimiento para optar el Grado de Master en Derecho Público con mención en Derecho Constitucional, fue aprobada por la directora Dra. Susana María Mosquera Monelos.



Director de Tesis





Dedicatoria

A Dios y a mi familia.





Agradecimientos

A Dios por ser mi guía en todo momento

A mis padres y familia por su amor y apoyo incondicional

A la Dra. Susana María Mosquera Monelos, por su orientación y apoyo para el desarrollo del trabajo de investigación.





Resumen

La presente tesis pertenece a la línea de investigación de Derecho Internacional Público cuyo propósito es corroborar la compatibilidad entre la facultad del Estado de controlar sus fronteras y el cumplimiento de las obligaciones internacionales de derechos humanos que dicho Estado ha asumido, con la finalidad de asegurar la adecuada complementariedad del enfoque de derechos humanos y seguridad ciudadana.

Para ello, teniendo en cuenta que los operativos de fiscalización migratoria forman parte de una potestad innegable del Estado para fortalecer el orden interno, se ha visto la pertinencia de realizar un análisis sobre el desarrollo y ejecución de los mismos, a efectos de verificar si se vienen realizando conforme a los instrumentos internacionales que el Estado ha ratificado en materia de refugio y migración.

Si bien este tipo de operativos se vienen efectuando en diversas partes del país, de conformidad con el Plan Operativo Institucional 2022 de la Superintendencia Nacional de Migraciones, ha resultado preocupante que -en la región de Piura- la Defensoría del Pueblo haya advertido algunas irregularidades en la emisión y ejecución de salidas obligatorias de personas extranjeras, en el contexto del operativo del 27 de abril de 2022.

Por lo que, a partir de los hallazgos advertidos en el marco fáctico del caso concreto, se han podido identificar algunas presuntas vulneraciones de obligaciones internacionales; vinculadas a la inobservancia de las garantías del debido proceso en un procedimiento administrativo sancionador migratorio; del principio de unidad familiar e interés superior del niño; del principio de no devolución; así como de la prohibición de las expulsiones colectivas.

A partir de dicha información y teniendo en cuenta la situación actual del sistema migratorio y de refugio peruano, se han diseñado recomendaciones dirigidas a las principales entidades involucradas en dichos operativos (Policía Nacional del Perú, Superintendencia Nacional de Migraciones, Comisión Especial para los Refugiados), encaminadas a evitar que dichas situaciones vuelvan a ocurrir en un futuro, a través de la efectiva salvaguarda de los derechos de las personas extranjeras, con especial énfasis de los grupos de especial protección. Sobre todo, teniendo en cuenta la frecuencia con la que se vienen llevando a cabo dichos operativos. Sin que ello implique que el Estado deba desvincularse de la implementación de medidas que aseguren el orden interno del país.



Tabla de contenido

Introducción	13
Capítulo 1 Principales consideraciones sobre una política migratoria interna	17
1.1. Enfoques de una política migratoria interna	17
1.2. Dificultades de la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias	19
1.3. Intentos de incompatibilizar los enfoques de una política migratoria interna	21
Capítulo 2 Personas extranjeras en Perú	25
2.1 Grupos de especial protección y sus enfoques diferenciados	25
2.2 Situación actual del sistema migratorio peruano	27
2.3 Situación actual del sistema de refugio peruano	29
Capítulo 3 Intervención del Estado en el marco de operativos de fiscalización migratoria	33
3.1 Sobre la planificación y ejecución de los operativos de fiscalización migratoria	33
3.2 Principal implicancia de un operativo de fiscalización migratoria: apertura de un procedimiento administrativo sancionador	35
3.3 Antecedentes de presuntas vulneraciones a las obligaciones internacionales en materia de refugio y migración: Fallidas rondas de expulsión colectivas en el 2021	38
Capítulo 4 Principales hallazgos del operativo de fiscalización migratoria de fecha 27 de abril de 2022 efectuado en la región de Piura	41
4.1 Afectaciones a las garantías del debido proceso en un procedimiento administrativo sancionador migratorio	41
4.2 La prohibición de las expulsiones colectivas.....	44
4.3 Inobservancia del principio de unidad familiar e interés superior del niño	47
4.4 Vulneración del principio de no devolución.....	49
Capítulo 5 Recomendaciones para asegurar la protección de personas extranjeras en el marco de operativos de fiscalización migratoria	53
5.1 Para la Policía Nacional del Perú.....	53
5.2 Para la Superintendencia Nacional de Migraciones	55
5.3 Para la comisión especial para los refugiados	57
Conclusiones	59
Conceptos claves	61
Lista de abreviaturas	65
Lista de referencias	67

Jurisprudencia	73
Normativa	75
Instrumentos Internacionales	77
Anexos	79
Anexo A. Estado de regularización migratoria de personas extranjeras	81
Anexo B. Personas atendidas por Migraciones en el servicio de extranjero en situación de vulnerabilidad.....	82
Anexo C. Personas atendidas por Migraciones en el servicio de extranjero en situación de vulnerabilidad (por tipo de vulnerabilidad).....	83



Introducción

Tradicionalmente Perú ha sido considerado como un país de emigración, dado que más de 3 millones de peruanos residen en el exterior¹. Sin embargo, el desplazamiento masivo de personas venezolanas - ocasionado por la crisis socioeconómica, política y humanitaria que atraviesa Venezuela² - lo ha convertido en uno de los principales países de destino de población refugiada, migrante y con necesidades de protección internacional³.

A septiembre de 2022, se estima que alrededor de 7 100 100 millones de personas han salido de Venezuela a diferentes países del mundo, concentrándose principalmente en países de América Latina y el Caribe (5 960 556 millones)⁴. En el caso de Perú, residen un estimado de 1 490 673 millones de personas venezolanas, lo cual implica que es el segundo receptor de venezolanos a nivel latinoamericano⁵; guardando correspondencia con lo señalado por la Superintendencia Nacional de Migraciones, en tanto -a enero del presente año- la autoridad migratoria calcula que se tiene 1 372.618 personas extranjeras en el país; de las cuales 1 044 049 son de nacionalidad venezolana⁶.

Asimismo, de acuerdo a la información recabada por la Defensoría del Pueblo, hasta el mes de enero del año 2022, la Comisión Especial para los Refugiados había recibido 606 595 solicitudes de refugio por parte de la población venezolana; precisando que, de esa cifra, se ha reconocido la condición de refugiado a un total de 4 125 personas⁷.

En ese sentido, este nuevo escenario de movilidad humana en la región de América Latina ha representado y viene representando múltiples retos para el Estado Peruano; debido a la falta de experiencia en asegurar la adecuada recepción e integración de personas extranjeras en el país. Aunado a ello, los factores de vulnerabilidad de dicha población se han visto agudizados con la emergencia sanitaria generada por la Covid-19; lo cual supone un mayor despliegue de esfuerzos por parte del Estado. Siendo necesario, “facilitar la migración y la

¹ Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), “Más de tres millones de peruanos salieron del país y no han retornado”, 16 de octubre de 2018, consultada el 6 de julio de 2022, <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/mas-de-tres-millones-de-peruanos-salieron-del-pais-y-no-han-retornado-11010/>.

² CIDH, *Migración forzada de personas venezolanas*, Resolución 2/2018, de 14 de marzo de 2018, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>.

³ “A finales de 2021, Colombia acogió a más de 1,8 millones de personas desplazadas a través de las fronteras, mientras que Perú acogió a 797.300 y Ecuador, a 560.500”. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2021”, consultada el 6 de julio de 2022, https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html.

⁴ Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela (R4V), “Refugiados y Migrantes venezolanos en la región”, consultada el 26 de octubre de 2022, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Superintendencia Nacional de Migraciones, “Webinar: Uniendo esfuerzos por la integración económica de ciudadanos locales y extranjeros”, Facebook, 20 de enero de 2022, <https://www.facebook.com/MigracionesDePeru/videos/webinar-uniendo-esfuerzos-por-la-integraci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-de-ciudadanos-locales-y-e/675306180135278/>.

⁷ Defensoría del Pueblo, “Estado debe reforzar sistema de refugio y garantizar derechos de quienes buscan protección internacional”, 20 de junio de 2022, consultada el 29 de junio de 2022, <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-estado-debe-reforzar-sistema-de-refugio-y-garantizar-derechos-de-quienes-buscan-proteccion-internacional/>.

movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”⁸.

Por lo que, es alarmante que se hayan identificado algunos aspectos que obstaculizan o dificultan la permanencia en el territorio peruano de personas extranjeras; generados principalmente por las medidas restrictivas que el gobierno viene adoptando bajo la consigna de asegurar el orden interno y la seguridad ciudadana del país. Esto puede resultar especialmente grave en relación a los grupos de mayor vulnerabilidad.

Dichas medidas restrictivas parten de la errónea asociación entre la inseguridad ciudadana con el incremento de la migración internacional; responsabilizando a esta última de un problema estructural que aún se encuentra pendiente de respuesta efectiva por parte del Estado. A consecuencia de ello, se terminan generando escenarios que vulneran los derechos de las personas refugiadas y migrantes y, por ende, impiden garantizar el debido cumplimiento de las obligaciones internacionales que tiene el Perú frente a este grupo poblacional.

En mérito a ello, resulta oportuno hacer énfasis en la necesidad de materializar -en la práctica- la obligación que tiene el Estado de asegurar el cumplimiento y protección de los derechos de todas las personas que residen en su territorio, los cuales son inherentes a ellas por su naturaleza humana, indistintamente de su nacionalidad o situación migratoria⁹.

De modo que, en el presente trabajo de investigación se ha considerado oportuno efectuar un análisis que permita reforzar la idea de que los enfoques de seguridad ciudadana y de derechos humanos son perfectamente compatibles, especialmente, en contextos de operativos de fiscalización migratoria. De manera que, por un lado, se asegure el control interno del país; y por otro, velar por la efectiva observancia de los derechos de las personas extranjeras, sobre todo de aquellos grupos de especial protección.

Para ello, se pretenden identificar los principales hallazgos reportados en el operativo de fiscalización migratoria que se realizó el día 27 de abril en la región de Piura; a partir de los cuales se han evidenciado algunas vulneraciones a las obligaciones internacionales en materia de refugio y migración. Posterior a ello, y partiendo de lo advertido, sugerir una serie de recomendaciones a las principales entidades involucradas, esto es, a la Policía Nacional del Perú, la Superintendencia Nacional de Migraciones y la Comisión Especial para los Refugiados; encaminadas a fortalecer su marco de actuación, con la finalidad de que resulte ser más

⁸ Organización de las Naciones Unidas (ONU). La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y sus 17 objetivos, meta 7 del Objeto N° 10, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

⁹ Castillo C, Luis, “Persona y Derechos Humanos” en la *IV Convención de Derecho Público*, Coord. Ronald Vílchez (Lima, Perú: Palestra, 2017), p. 151–173.

garantista de los derechos de las personas intervenidas; evitando la activación de los sistemas de reclamación de responsabilidad internacional.





Capítulo 1

Principales consideraciones sobre una política migratoria interna

1.1. Enfoques de una política migratoria interna

En mérito a su soberanía, todo Estado tiene la potestad de diseñar y establecer su política migratoria interna¹⁰; para ello deberá tener en cuenta los principales objetivos y fines que persigue la misma. En relación a sus objetivos, estos están orientados al “control de los flujos migratorios, la gestión de la presencia de personas extranjeras en el país, y las relaciones con los países que generan la migración”¹¹. Por su parte, sus fines están referidos al mercado y la seguridad; en tanto pretende atraer a las personas extranjeras que representen un beneficio para el país; y a su vez, preservar la seguridad nacional¹².

No obstante, el principio de soberanía no implica que pueda vulnerar o restringir los derechos fundamentales de las personas; por el contrario, existe la obligación de coadyuvar a que toda persona que se encuentre en su territorio los ejerza en condiciones de igualdad, sin discriminación alguna por su situación migratoria, nacionalidad, raza, género o por cualquier otra causa¹³. En ese sentido, en materia de política migratoria deben coexistir dos enfoques claramente diferenciados; los cuales son: el enfoque de seguridad ciudadana y el enfoque de derechos humanos¹⁴.

Por un lado, el enfoque de seguridad pretende salvaguardar el bien jurídico de seguridad ciudadana, el cual puede definirse “como un estado de protección que brinda el Estado y en cuya consolidación colabora la sociedad, a fin de que determinados derechos pertenecientes a los ciudadanos puedan ser preservados frente a situaciones de peligro o amenaza, o reparados en caso de vulneración o desconocimiento”¹⁵. Es decir, este bien jurídico busca la adopción de medidas que aseguran la convivencia pacífica y erradicación de la violencia, sin que ello implique dirigirlas a determinadas personas con base en su condición migratoria o nacionalidad; dado que ello implicaría vulnerar el principio de igualdad y no discriminación.

¹⁰ “Los Estados, al ejercer su derecho soberano a adoptar y aplicar medidas relativas a la migración y a la seguridad de sus fronteras, deben cumplir las obligaciones que les impone el derecho internacional”. Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Consejo de Derechos Humanos sobre su 20º período de sesiones: Los derechos de los migrantes”, A/HRC/20/2, 14 de noviembre de 2013.

¹¹ De Lucas, Javier, “La Herida Original De Las Políticas De inmigración. A propósito del Lugar de los Derechos Humanos en las políticas de inmigración”, *Isegoría*, N° 26, 2002, p.60, <https://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/571/572> .

¹² *Ibidem*.

¹³ CorteIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, párr. 118-119.

¹⁴ Defensoría del Pueblo, “Informe de Adjuntía N° 009-2014-DP/ADHPD: Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo”, 2014, p. 65.

¹⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05994-2005-HC/TC, de 29 de agosto de 2005, fundamento 14-15.

La igualdad y la no discriminación son principios fundamentales del derecho internacional de los derechos humanos que se encuentran reconocidos en los instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y son, por lo tanto, aplicables en todos los países, ya sea que estos fueran de tránsito o de destino final¹⁶.

Por su parte, el enfoque de derechos humanos recuerda que “la situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que, dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio”¹⁷. Y si bien está permitido establecer algunas distinciones entre las personas que se encuentran en regularidad e irregularidad migratoria; dichas distinciones deben ser objetivas y razonables, a efectos de asegurar el debido respeto de sus derechos humanos¹⁸.

Además, la situación de irregularidad migratoria en la que se encuentra una persona extranjera, ya sea por no efectuar control migratorio o exceder el tiempo de permanencia otorgado por el Estado peruano, puede constituir una infracción administrativa, mas no un delito¹⁹. Es decir, el incumplimiento de las leyes migratorias no debe tener fines punitivos; ya que, contribuye a crear una incorrecta asociación entre la inseguridad ciudadana y el aumento de presencia de población extranjera²⁰.

Es decir, el uso de normas migratorias no es la vía idónea para combatir la inseguridad ciudadana; “dado que la lucha contra la criminalidad se encara —en su ámbito represivo— por medio de las leyes penales”. La comisión de delitos por parte de ciudadanos/as extranjeros/as debe ameritar una drástica reacción de las autoridades pertinentes quienes tienen la obligación de castigar las inconductas de acuerdo a lo establecido en el Código Penal”²¹.

¹⁶ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Glosario de la OIM sobre Migración”, 2019, p.61, <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>.

¹⁷ CorteIDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, párr. 118-119.

¹⁸ “La situación regular de una persona en un Estado no es condición necesaria para que dicho Estado respete y garantice el principio de la igualdad y no discriminación, puesto que, como ya se mencionó, dicho principio tiene carácter fundamental y todos los Estados deben garantizarlo a sus ciudadanos y a toda persona extranjera que se encuentre en su territorio”. *Ibidem*.

¹⁹ Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de Migrantes”, A/HRC/20/24, 2 de abril de 2012, fundamento 13, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9656.pdf>.

²⁰ Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW), “Aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General nro. 35 del Comité de Derechos Humanos, sobre “el derecho a la libertad y la seguridad personal: artículo 9”, apartado 6 sobre la prohibición de detención como sanción penal a infracciones migratorias.

²¹ Defensoría del Pueblo, “Informe de Adjuntía N° 009-2014-DP/ADHPD: Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo”, 2014, p.67.

En mérito a lo expuesto, resultaría peligroso asumir que el respeto a los derechos de las personas extranjeras le resta eficacia a las estrategias de seguridad, cuando se trata de enfoques perfectamente compatibles²². De hecho, dicha compatibilidad de enfoques se encuentra expresamente establecida en el objetivo 11 del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, al señalar la importancia de *“implement border management policies that respect national sovereignty, the rule of law, obligations under international law, human rights of all migrants, regardless of their migration status, and are non-discriminatory”*.

Sin embargo, lo cierto es que la capacidad de identificar y delimitar claramente los ámbitos (seguridad ciudadana y derechos humanos) puede resultar un trabajo arduo para los Estados. Por lo que, requiere de un notable esfuerzo por parte de ellos, para que puedan ser empleados de manera razonable en las circunstancias que correspondan.

1.2. Dificultades de la incorporación del enfoque de derechos humanos en las políticas migratorias

El hecho que el Estado Peruano haya ratificado una serie de tratados internacionales en los cuales reconozca el principio de igualdad y no discriminación, “da por supuesto que los derechos de los inmigrantes son algo previo a esas cuestiones (sobre política migratoria), ya que están garantizados. Y ¿cómo podría ser de otra manera, si reconocemos en todas nuestras Constituciones y en los instrumentos jurídicos-marco (...) los derechos humanos universales?”²³.

Sin embargo, precisamente su obviedad tiende a invisibilizar los derechos de la población extranjera e impide que ocupen un lugar prioritario en la agenda política; y por ende, dificulta que sean consideradas como sujetos de derechos. Por ello, resulta importante contar con instrumentos adecuados que permitan materializar el efectivo cumplimiento de los mismos; toda vez que no se trata propiamente de una cuestión de derechos, en tanto se da por supuesto que estos irradian la elaboración de las políticas públicas²⁴.

En ese sentido, se puede sostener que, “esgrimir derechos de las personas migrantes frente al Estado del cual no son nacionales es uno de los grandes desafíos del siglo XXI”²⁵; ya que, “los derechos dependen del reconocimiento estatal”, en tanto, la reserva legal (facultad y

²² *Ídem*, p. 65.

²³ De Lucas, Javier, “La Herida Original De Las Políticas De inmigración. A propósito del Lugar de los Derechos Humanos en las políticas de inmigración”, *Isegoría*, N° 26, 2002, p.60, <https://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/571/572>.

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ García, Lila, “Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?”, *Colombia Internacional*, N° 88, 2016, p.119, <https://doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.05>.

no derecho del Estado) (...) permite asignar derechos distintos a nacionales frente a extranjeros, a migrantes en situación regular o irregular”²⁶.

De hecho, se considera que la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, “merma la protección que podría provenir de los instrumentos internacionales de derechos humanos generales, lo que ha sido señalado como un discount en derechos”²⁷.

Para contrarrestar dicho escenario, es importante asegurar y garantizar que toda intervención estatal, programa, proyecto o política se encuentre irradiado por los siguientes principios: (i) igualdad y no discriminación, para asegurar la aplicación de criterios objetivos que no se excluya arbitrariamente a un determinado grupo poblacional; (ii) la participación e inclusión plena; (iii) el acceso a la información sobre los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, contando con un enfoque intercultural; para asegurar que la información sea accesible a todo tipo de población e incrementar así su grado de participación; (iv) y el acceso a la justicia, que hace referencia a instrumentos de reclamación eficaces²⁸.

“La aplicación del enfoque basado en derechos humanos a la lógica de las políticas públicas permitirá no solo el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en materia de derechos humanos en relación con un derecho específico. Por el contrario, permitirá una protección integral”²⁹. Es decir, este enfoque constituye el primer paso para remarcar la idea de que las personas extranjeras, indistintamente de su situación migratoria, son titulares de derechos y el Estado tiene el deber de respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos.

La capacidad del Estado de modelar la mentalidad colectiva para pensar la realidad en función de sus propios límites es lo que da lugar, a que el migrante irregular sea identificado como “(...) culpable de una transgresión geográfica por el supuesto crimen de estar en un espacio particular sin autorización del Estado”. En este mismo sentido, (...) en relación con las políticas de migración y los procesos administrativos de obtención de la nacionalidad la soberanía estatal muestra su carácter marcadamente absolutista, pues la irregularidad de los migrantes sólo es tal en relación con la transgresión de la autoridad soberana del Estado-nación³⁰.

²⁶ *Ídem*, p.120.

²⁷ *Ídem*, p.119.

²⁸ Bregaglio, Renata., Constantino, Renato. & Chávez, Carmela, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes regionales en derechos humanos* (Lima, Perú: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú- IDEHPUCP y Konrad Adenauer Stiftung- KAS, 2014) p. 23-24, <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/05/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-con-enfoque-de-derechos-humanos-en-el-Per%C3%BA.pdf>

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ González C, Noelia, “De Indeseables a Ilegales: Una aproximación a La Irregularidad Migratoria”, *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*, Vol. 186, N° 744, 2010, p. 679, <https://doi.org/10.3989/arbor.2010.744n1225>.

1.3. Intentos de incompatibilizar los enfoques de una política migratoria interna

Hasta la fecha, el Estado Peruano no puede lograr una diferenciación adecuada de dichos enfoques. A consecuencia de ello, se viene observando una tendencia a vincular la inseguridad ciudadana con la presencia de la migración, especialmente la irregular. Un claro ejemplo es el incremento gradual de las propuestas legislativas presentadas por bancadas del Congreso de la República, las cuales –en su mayoría- han resultado vulneratorias a los derechos de la población extranjera, comprometiendo especialmente las garantías del debido proceso al perseguir una expulsión expedita de personas extranjeras.

En dicho contexto, el 7 de julio de 2022, el pleno del Congreso de la República recomendó la aprobación de los proyectos de Ley 00074/2021 CR, 00773/2021-CR, 01280/2021-CR, 01309/2021-CR, 01354/2021-CR, 01432/2021-CR, 01476/2021-CR y 01714/2021-CR³¹, que buscaban modificar los artículos 10, 45, 61 y 63 del Decreto Legislativo N° 1350. De esta manera, se pretendía hacer uso de las normas migratorias para fortalecer la prevención y persecución del delito³²; e imponer la obligación para las personas (naturales o jurídicas) que brindan servicios de hospedaje y arrendamiento de inmuebles, de asegurar la situación migratoria regular de sus huéspedes o arrendatarios. Comprometiendo de esta manera, el derecho a una vivienda digna, así como el principio de no criminalización de la migración irregular.

Resulta importante destacar que el Poder Ejecutivo únicamente ha mostrado su disconformidad con las propuestas de modificación de los artículos 61 y 63- en tanto considera que cuestionan el rol del Estado como garante de los servicios esenciales (como el acceso a una vivienda digna)- pese a que la totalidad del cambio normativo que se pretende incorporar, resulta ser contrario a los derechos fundamentales de las personas migrantes y refugiadas en el país; representando un riesgo para asegurar los principios de la igualdad y no discriminación.

Este tipo de propuestas de modificaciones normativas se siguen dando³³, siendo realmente preocupante que sean las mismas autoridades públicas las que impulsen dichas acciones. Pese a que se cuenta con data estadística que desvirtúa el presunto nexo causal entre

³¹ Reglamento del Congreso de la República del Perú, artículo 70 literal b).

³² “Tipificar como delito la entrada por vías irregulares en el territorio de un Estado trasciende el interés legítimo de los Estados de controlar y regular la inmigración ilegal y da lugar a detenciones innecesarias”. Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de Migrantes”, A/HRC/20/24, 2 de abril de 2012, fundamento 13, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9656.pdf>.

³³ “El Consejo de Ministros aprobó hoy por unanimidad el proyecto de Ley sobre la expulsión de extranjeros, propuesto por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) con el fin de fortalecer la seguridad ciudadana en el país”. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Consejo de Ministros aprueba proyecto de ley sobre expulsión de extranjeros propuesto por el MINJUSDH”, consultada el 16 de agosto de 2022, <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/639764-consejo-de-ministros-aprueba-proyecto-de-ley-sobre-expulsion-de-extranjeros-propuesto-por-el-minjusdh>.

la inseguridad ciudadana y aumento de la migración. Por mencionar algunas, según las cifras del Instituto Nacional Penitenciario (INPE), a enero del 2022 se reportaba un total de 87 131 internos/as a nivel nacional, de los cuales 2 838 tienen origen extranjero³⁴, lo que representa el 3% del total de la población penitenciaria.

Ahora bien, si se tiene en cuenta que, hasta enero del presente año, en el Perú residían un total de 1 286 464 de personas venezolanas en Perú³⁵; entonces tomando como referencia la data del Instituto Nacional Penitenciario (INPE) actualizado en el mismo periodo, se obtiene que solo un total de 1606 venezolanos/as se encuentran recluidos/as en un establecimiento penitenciario, lo que equivale el 0.1% del total de la población intramuros.

Asimismo, según estadísticas del INPE, durante el año 2020, “los ciudadanos venezolanos representaban más de la mitad de la población extranjera interna por robo y robo agravado con tentativa, con un 57.7%: mientras que los ciudadanos colombianos internos en establecimientos penitenciarios, por su parte, se concentran mayoritariamente alrededor de la comisión del delito de tráfico ilícito de drogas y formas agravadas, con un 62.6%”³⁶. De modo que, dicha población extranjera ya se encuentra cumpliendo penas elevadas, por la comisión de dichas actividades delictivas. Aunado a ello, se debe enfatizar que la población venezolana que se encuentra privada de libertad constituye un pequeño porcentaje del total de dicha población que reside en nuestro país³⁷.

Por otro lado, los discursos discriminatorios y xenofóbicos también impactan negativamente en los derechos y la inclusión social de las personas extranjeras; sobre todo si los mismos provienen de servidores o funcionarios públicos. La estigmatización que sufre este grupo poblacional “podría estar vinculada a la constante exposición a información no acreditada y a la sobreexposición en los medios de comunicación, de noticias delictuales con participación de población extranjera. Todo ello, especialmente afectadas por el manejo mediático de determinados eventos”³⁸.

Por lo expuesto, y de conformidad con lo establecido en el Pacto Mundial para una migración ordenada, segura y regular³⁹, el Estado Peruano debe promover una sociedad

³⁴ Instituto Nacional Penitenciario (INPE), “Informe estadístico: enero 2022”, 2022, p.20, https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2022/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_enero_2022.pdf.

³⁵ Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela (R4V), “Refugiados y Migrantes venezolanos en la región”, consultada el 6 de septiembre de 2022, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>.

³⁶ Observatorio Nacional de Política Criminal (INDAGA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Migración y crimen en el Perú”, 2022, p. 30.

³⁷ *Ídem*, p. 37.

³⁸ *Ídem*, p. 36.

³⁹ “El Pacto Mundial es un instrumento de cooperación multilateral no vinculante que busca establecer principios y directrices comunes para una gestión migratoria ordenada, reduciendo riesgos en el desplazamiento (...) y reconoce la necesidad de adoptar un enfoque cooperativo que optimice los beneficios del proceso migratorio”. Defensoría del Pueblo, “Informe de

inclusiva y equitativa en la cual las personas extranjeras puedan convertirse en miembros activos de la comunidad peruana⁴⁰; a través de la erradicación de cualquier forma de discriminación, y el fomento de discursos públicos basados en evidencia sobre la migración, que genere una percepción más realista, humana y constructiva de ella⁴¹.



Adjuntía N° 002-2020-DP/ADHPD: Personas venezolanas en el Perú. Análisis de la situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el covid-19”, 2020, p. 20.

⁴⁰ Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular de 2018, objetivo 16.

⁴¹ “*We further commit to promote an open and evidence-based public discourse on migration and migrants in partnership with all parts of society, that generates a more realistic, humane and constructive perception in this regard*”. *Ídem*, objetivo 17.



Capítulo 2

Personas extranjeras en Perú

2.1 Grupos de especial protección y sus enfoques diferenciados

Pese a que los nacionales y extranjeros de un Estado son titulares de los mismos derechos en virtud a su naturaleza humana; lo cierto es que estos últimos se encuentran en un plano de desigualdad con relación a los nacionales del país de tránsito o de destino⁴². En ese sentido, los no nacionales suelen hallarse en un estado de vulnerabilidad o desprotección, debido al riesgo de no acceder al ejercicio pleno de sus derechos fundamentales⁴³.

Esta particular situación de vulnerabilidad se ve acentuada en los grupos de especial protección, en tanto se encuentran expuestos -en mayor medida- a la transgresión de sus derechos, toda vez que, a la condición de migrante o refugiado, se le agregan otras variables que también le resultan aplicables, de manera simultánea. Tal es el caso de las mujeres, niños/as, adolescentes, personas con discapacidad, personas en situación migratoria irregular o indocumentadas⁴⁴.

Respecto al último supuesto mencionado, la Corte IDH precisa que “son los más expuestos a las violaciones potenciales o reales de sus derechos y sufren, a consecuencia de su situación, un nivel elevado de desprotección de sus derechos y diferencias en el acceso a los recursos públicos administrados por el Estado”⁴⁵.

En dicho contexto, cobran importancia los principios de no criminalización de la migración irregular y la formalización migratoria, los cuales se encuentran debidamente contemplados en el Decreto Legislativo N° 1350 y en la Política Nacional Migratoria 2017-2025. Y generan la obligación del Estado de considerar el ingreso y permanencia irregular de extranjeros/as únicamente como una falta administrativa; y elaborar acciones permanentes para fomentar la formalización de las personas extranjeras que buscan ingresar o permanecer en el país, y de esta manera, evitar o corregir situaciones de vulneración de derechos⁴⁶.

⁴² Defensoría del Pueblo, “Informe Defensorial N° 146: Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes”, 2009, p.22.

⁴³ Decreto Supremo N° 007 – 2017 - IN, Reglamento de la Ley de Migraciones, 2017, artículo 206.

⁴⁴ “En sus Observaciones Generales Conjuntas, de 2017, el Comité de los Derechos del Niño (CRC) y el Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW), resaltaron la particular vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes en el contexto de movilidad humana, destacando cómo esa situación puede agravarse en diferentes circunstancias, incluyendo la condición migratoria”. Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Nota Técnica: “La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana”, 2020, p.6, https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_migratoria_y_derechos_nna.pdf.

⁴⁵ Corte IDH, *Caso Vélez Loor v. Panamá*, (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr. 98.

⁴⁶ Defensoría del Pueblo, “Informe de Adjuntía N° 002-2020-DP/ADHPD: Personas venezolanas en el Perú. Análisis de la situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el covid-19”, 2020, p. 32.

De modo que, para la formulación de decisiones estatales encaminadas al efectivo cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado peruano, la aplicación del enfoque de derechos es necesario, pero no resulta suficiente para responder a los diferentes tipos de necesidades que afronta dicha población; ya que requiere ser complementado con una mirada especializada que pretenda garantizar una atención integral a las diversas condiciones de vulnerabilidad que puedan afectar a una misma persona.

En ese sentido, constituye un reto para el Estado desvirtuar los prejuicios que se generan en base a la nacionalidad, origen o situación migratoria de las personas que residen en su territorio, en tanto resultan vulneratorios del principio de igualdad y no discriminación. Y suelen ser empleados como sustento para la incorporación de medidas restrictivas en el control migratorio, sin mediar una justificación válida; a pesar de que, como se ha mencionado anteriormente, “las percepciones negativas del migrante asociadas a la delincuencia e inseguridad, no se respaldan en datos estadísticos, sino que se encuentran especialmente afectadas por el manejo mediático de determinados eventos”⁴⁷. “Todo ello, en efecto impacta en las sensaciones (...) del colectivo, marcando tales discursos la agenda pública y, en algunos casos, demandando esta última, la inclusión del tema en la agenda política”⁴⁸.

Por ello, el Estado debe “identificar los vacíos y riesgos de protección de cada grupo y desarrollar herramientas para dar soluciones, promover la participación equitativa y planear y ejecutar medidas afirmativas basadas en caracterizaciones sistemáticas para la garantía del goce efectivo de los derechos de los diferentes grupos poblacionales”⁴⁹. A esto se le denomina la aplicación de un enfoque diferenciado.

Asimismo, se debe contemplar que los enfoques diferenciados permiten: “(i) visibilizar el recrudecimiento de la violencia y violación de los derechos humanos en forma sistemática a poblaciones y grupos considerados histórica y culturalmente con criterios discriminatorios; (ii) evidenciar la ausencia de políticas públicas con enfoque de derechos; (iii) señalar las dificultades y resistencias para reconocer las asimetrías, desigualdades, vulnerabilidad y necesidades de las poblaciones consideradas como diferentes; y (iv) mostrar la invisibilización y visión limitada sobre las características de dichas poblaciones”⁵⁰.

⁴⁷ Observatorio Nacional de Política Criminal (INDAGA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Migración y crimen en el Perú”, 2022, p. 36.

⁴⁸ *Ídem*, p.32.

⁴⁹ Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado con discapacidad en Colombia”, enero de 2011, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7536.pdf>.

⁵⁰ Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos (OACNUDH) Colombia, “Novedades: ¿Qué es el enfoque diferencial?”, consultada el 2 de febrero de 2022, <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>.

De modo que, a partir de la aplicación de dicho enfoque, y en busca de contrarrestar las situaciones de desprotección a las cuales se puede ver expuesta la población extranjera, resulta necesario que el Estado garantice un mecanismo de regularización migratoria permanente y accesible; teniendo en cuenta las características del flujo migratorio presente en nuestro país. Asimismo, asegurar que todos los documentos emitidos como resultado de un procedimiento de regularización, permitan garantizar el ejercicio pleno de derechos de la población extranjera.

A su vez, en el marco de protección de las personas refugiadas y solicitantes de refugio, impone la obligación del Estado de gestionar las medidas necesarias para contar con canales de atención y derivación de las solicitudes de refugio; con la finalidad de asegurar el ejercicio pleno del derecho a solicitar y recibir asilo. No obstante, en los apartados posteriores se identifican algunas falencias del sistema migratorio y de refugio que se alejan del escenario óptimo para asegurar la adecuada salvaguarda de los derechos de las personas extranjeras, de acuerdo a los factores de vulnerabilidad identificados.

2.2 Situación actual del sistema migratorio peruano

A la fecha, se viene implementando un programa masivo de regularización migratoria⁵¹, encaminado a la obtención de un carné de permiso temporal de permanencia (CPP). Dicho documento habilita a la persona beneficiada a vivir en territorio nacional y realizar actividades lucrativas. La duración del CPP es de 2 años⁵², por lo que, para mantener su estatus de regularidad, la persona debe solicitar -antes de su vencimiento- su cambio a una de las calidades migratorias que se encuentran previstas en la Ley de Migraciones.

A través de la Resolución de Superintendencia N° 000238-2022-MIGRACIONES, la autoridad migratoria dispuso ampliar el plazo por un periodo de 180 días calendario contados desde el 3 de octubre de 2022. De esta manera, se ha brindado mayor tiempo para que las personas extranjeras puedan regularizar su situación migratoria.

Sin embargo, dicho procedimiento podría presentar algunas barreras para su ejecución; principalmente de carácter económico y logístico. En cuanto al primer tipo de barrera, se debe tener en cuenta que los costos de las tasas para tramitar el CPP pueden constituir un obstáculo, sobre todo para quienes trabajan de manera informal o discontinua; dado que puede representar un porcentaje considerable del total de su presupuesto familiar⁵³. Tal es así que, existen 266

⁵¹ Decreto Supremo N° 0010-2020-IN, que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras, de 22 de octubre de 2020.

⁵² Decreto Supremo N° 008-2022-IN, que amplía la vigencia del Carné de Permiso Temporal de Permanencia- CPP como consecuencia de la obtención del Permiso Temporal de Permanencia, de 7 de julio de 2022.

⁵³ Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) & Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (Caref), *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur 2020* (Argentina: CELS & Caref, 2020), p.40, <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/laberintos-de-papel-desigualdad-y-regularizacion-migratoria-enamerica-del-sur/>

964 personas extranjeras que han realizado la preinscripción, pero que no han podido ingresar su solicitud del CPP. Entiéndase por pre inscripción aquel registro sociodemográfico que da cuenta de las personas extranjeras que se encuentran en situación de irregularidad migratoria en el país⁵⁴ (Anexo A: Estado de regularización migratoria de personas extranjeras). Aunado a ello, para poder concretar su procedimiento de regularización migratoria, la persona extranjera asume el compromiso de pagar su multa por exceso de permanencia; esto es, de 4.60 soles diarios por cada día del año 2022, y 4.40 por cada día del año 2021. Caso contrario, mantendrá su situación migratoria irregular. Siendo que, las multas migratorias, en muchos casos, pueden resultar impagables⁵⁵.

Por su parte, las barreras logísticas están relacionadas con la necesidad del uso de herramientas digitales en todas las etapas del procedimiento: para el ingreso de la solicitud del CPP a través de la agencia digital de Migraciones; para visualizar las notificaciones enviadas al buzón electrónico del administrado; y subsanar las observaciones advertidas en la evaluación del expediente administrativo. Lo cual no resulta accesible para toda la población extranjera; considerando que, “en el 55,4% de los hogares venezolanos existe al menos un equipo de TV a color y en el 44,6% no tienen. Solo el 15,9% tienen computadora o Tablet y el 90,3% tiene al menos un miembro con teléfono celular”⁵⁶.

Se debe tener en cuenta que, hasta el momento, no existe un pronunciamiento oficial por parte de migraciones sobre la previsión de lineamientos específicos y simplificados para el cambio de este documento a calidades migratorias de residencia, a diferencia de lo que se dispuso con el Permiso Temporal de Permanencia (PTP) y la calidad migratoria especial residente en el año 2018.

Por otro lado, es importante mencionar que Migraciones ha elaborado el “Protocolo de Atención y Derivación de personas migrantes en situación de vulnerabilidad”⁵⁷; y “la nueva Directiva de Acreditación de personas en situación de vulnerabilidad”⁵⁸; con la finalidad de

⁵⁴ Superintendencia Nacional de Migraciones, “Webinar: Regularización migratoria”, 11 de febrero de 2022.

⁵⁵ Resulta importante considerar que, de acuerdo a la información obtenida en la encuesta dirigida a la población venezolana que reside en el país, antes del inicio de la emergencia sanitaria el sueldo promedio de una persona venezolana era de S/. 1 183 en el caso de hombres, y S/. 1 026 para las mujeres. Instituto Nacional de Estadística (INEI), “Condiciones de vida de la población venezolana que reside en Perú- ENPOVE 2018”, 2019, p.12, https://www.inei.gov.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1666/libro.pdf.

⁵⁶ *Ídem*, p. 179.

⁵⁷ Superintendencia Nacional de Migraciones, Resolución de Superintendencia N° 080-2021-MIGRACIONES, que dispone aprobar el Protocolo de Atención y Derivación de personas migrantes en situación de vulnerabilidad, 9 de abril de 2021, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2037073/%20anexo%20I.pdf>.

⁵⁸ Superintendencia Nacional de Migraciones, Resolución de Superintendencia N° 0150-2021-MIGRACIONES, que dispone aprobar la Directiva Acreditación de Personas en situación de Vulnerabilidad, 14 de julio de 2021, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2379249/Resoluci%C3%B3n%20de%20Superintendencia.pdf?v=1640814453>.

contribuir a la protección de los migrantes en situación de vulnerabilidad que ingresan o residen en el país, garantizando la aplicabilidad de medidas de protección migratorias, tales como, el otorgamiento de la calidad migratoria especial residente por vulnerabilidad o extrema vulnerabilidad, exoneración de tasas o condonación de multas (Anexo B: Personas atendidas por Migraciones en el servicio de extranjero en situación de vulnerabilidad).

Pese a ello, también se han presentado algunos problemas, por parte de la población extranjera, para contar con la documentación que acredite fehacientemente su situación de vulnerabilidad⁵⁹. Mayormente alegan los supuestos de enfermedad grave, o situación de pobreza o pobreza extrema (Anexo C: Personas atendidas por Migraciones en el servicio de extranjero en situación de vulnerabilidad- por tipo de vulnerabilidad); por lo que, requieren un informe médico y/o social que acredite dicha situación. En caso de no contar con ello, la solicitud presentada será archiva⁶⁰; y, por ende, puede resultar tedioso o complejo que la población acceda a un carné de extranjería.

2.3 Situación actual del sistema de refugio peruano

A la fecha, el Perú es uno de los principales destinos de personas venezolanas en búsqueda de protección internacional en la región, las cuales cuentan con más de 600 mil solicitudes de refugio pendientes de trámite ante la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR)⁶¹. Este gran número de solicitudes de refugio podría comprometer la capacidad institucional y logística de la CEPR; y, por ende, generar serias dificultades para tramitar de forma célere los procedimientos de determinación de la condición de refugiado/a.

Asimismo, con la entrada en vigencia de las medidas de aislamiento social obligatorio por la emergencia sanitaria contra el covid-19, no se tenía claridad sobre los mecanismos establecidos para ejercer el derecho a solicitar asilo y recibir asilo; ya que, se produjo el cierre del Ministerio de Relaciones Exteriores y de sus Oficinas Desconcentradas a nivel nacional; aunado a que no se contaba con herramientas digitales habilitadas para dichos fines.

⁵⁹ “La documentación idónea es el medio probatorio que acredita fehacientemente los hechos alegados por la persona nacional o extranjera que refiere encontrarse en situación de vulnerabilidad o extrema situación de vulnerabilidad, ejemplo: informe médico emitido por médico tratante y especialista debidamente colegiado y habilitado que certifique el diagnóstico médico alegado que se fundamente en análisis clínico, exámenes de laboratorio o similares emitidos por centros de salud reconocidos por el Estado peruano”. Superintendencia Nacional de Migraciones, Resolución de Superintendencia N° 000150-2021-MIGRACIONES, que dispone aprobar la Directiva “Acreditación de Personas en situación de Vulnerabilidad”, 14 de julio de 2021, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2379249/Resoluci%C3%B3n%20de%20Superintendencia.pdf>.

⁶⁰ “Notificar al solicitante las observaciones advertidas en la evaluación del expediente administrativo, otorgándole un plazo máximo de cinco (05) días hábiles para su subsanación, con la indicación que, de no cumplir con la misma, su pedido será archivado. Se podrá prorrogar por cinco (05) días más, en caso la subsanación no dependa de él, implicando trámites en otras instituciones”. Ídem, artículo 6.3, inciso c).

⁶¹ Defensoría del Pueblo. “Nota de Prensa N.º 383/OCII/DP/2022: Defensoría del Pueblo: Estado debe reforzar sistema de refugio y garantizar derechos de quienes buscan protección internacional”, consultada el 2 de julio de 2022, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/06/NP-383-2022-Di%CC%81a-del-Refugiado.pdf>.

Posteriormente, en junio de 2020, el Ministerio de Relaciones Exteriores implementó una plataforma virtual mediante la cual se podían ingresar solicitudes de refugio; aunque quedó inoperativa a fines del mismo año. La desactivación de esta plataforma y la suspensión de la atención presencial generaron que, por ciertos intervalos de tiempo, las personas se encontrasen impedidas de presentar su solicitud de refugio ante dicha entidad.

En el año 2021, se habilitó una Mesa de Partes Virtual, incorporando una opción de “solicitudes de refugio”. Sin perjuicio de ello, y de conformidad con el artículo 18 del Reglamento de la Ley del Refugiado N° 27891, se debe tener en cuenta que las solicitudes de refugio pueden ser presentadas en las dependencias policiales y militares, o los puestos de control migratorio en frontera. Lo cual supone la colaboración continua entre la CEPR con las autoridades migratorias, policiales y militares.

Aunado a ello, esta alta demanda de solicitudes de refugio también podría generar algunos inconvenientes para la emisión de los documentos provisionales de solicitantes de la condición de refugiado. Si bien el artículo 14 de la Ley del Refugiado señala que la CEPR debe brindarles un documento que acredite que la condición de solicitantes mientras se encuentre en proceso de determinación, lo cierto es que dicha entidad ha visto la necesidad de prorrogar su vigencia hasta el 31 de julio de 2022, o, mientras el caso no haya sido resuelto⁶². Lo cual genera un impacto negativo en la población que no cuenta con ningún tipo de soporte documental que dé cuenta de su solicitud, en caso sea requerida por otra autoridad del Estado peruano, especialmente en contextos de operativos de fiscalización migratoria, como se abordará en el capítulo posterior.

Por otro lado, resulta relevante mencionar que a través de la Resolución Ministerial 027-2021/RE, se aprobaron los lineamientos para el otorgamiento y prórroga de Calidad Migratoria Humanitaria⁶³, para aquellas personas que: (i) no reúnen los requisitos para la protección de asilado o refugiado y se encuentren en una situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano, o quien requiera protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales; o ii) sean solicitantes de refugio o asilo.

Esta calidad migratoria constituye una prerrogativa del Estado Peruano a través de la cual autoriza a las personas beneficiadas a solicitar un carné de extranjería ante Migraciones de

⁶² Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), consultada el 06 de julio de 2022, <http://portal.reee.gob.pe/refugiados/SitePages/Home.aspx>.

⁶³ La calidad migratoria humanitaria se encuentra regulada a través del artículo 29.2.k) del Decreto Legislativo N° 1350, y el artículo 91° de su Reglamento. Siendo que, su otorgamiento y prórroga corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores; sin embargo, carecía de una reglamentación hasta la emisión de la Resolución Ministerial 027-2021/RE, de fecha 16 de junio de 2021.

manera gratuita⁶⁴; y a una residencia de 183 días calendario, la cual resulta prorrogable en tanto persistan las condiciones de vulnerabilidad por las cuales se otorgó dicha residencia.



⁶⁴ “Bajo este nuevo procedimiento, 50,000 personas actualizaron sus datos en la página de la CEPR y unas 52,000 CMH fueron otorgadas. A noviembre de 2021, casi 28,000 solicitudes de CMH fueron tramitadas, 24,000 residencias humanitarias fueron impresas y 16,000 CMH fueron entregadas”. Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela (R4V), “Análisis conjunto de necesidades 2022: Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes”, 2021, p. 38, <https://www.r4v.info/es/document/JNA-RMRP2022>.



Capítulo 3

Intervención del Estado en el marco de operativos de fiscalización migratoria

3.1 Sobre la planificación y ejecución de los operativos de fiscalización migratoria

Se entiende que los operativos de fiscalización migratoria forman parte de la potestad innegable del Estado para fortalecer su orden interno; en aras de velar y asegurar el bien jurídico de seguridad nacional a través de la lucha contra la criminalidad. No obstante, como se ha mencionado anteriormente, ello no puede suponer la afectación de los derechos fundamentales de las personas extranjeras ni los principios y garantías del debido proceso, recogidos en los instrumentos internacionales en materia de movilidad humana, que el Estado peruano ha ratificado.

De acuerdo al Decreto Legislativo N° 1350 y su reglamento, la Superintendencia Nacional de Migraciones es la entidad que se encuentra facultada para organizar y conducir operativos de fiscalización y verificación con el objetivo de comprobar que las personas extranjeras cumplen con las obligaciones contenidas en la normativa migratoria vigente. Siendo que, para el desarrollo de dichos operativos, puede solicitar el apoyo de la Policía Nacional del Perú (PNP)⁶⁵.

En mérito a ello, el Plan Operativo Institucional de Migraciones ha previsto la realización de varios operativos de verificación y fiscalización migratoria, 109 en Lima y 1224 en provincias; entre las cuales se encuentran Chimbote, Arequipa, Cusco, Trujillo, Chiclayo, Iquitos, Tambopata, Ilo, Piura, Puno, Tacna, Tumbes, Calleria, Tarapoto, y Huancayo. De acuerdo a la información proporcionada por la autoridad migratoria, hasta el mes de abril del presente año⁶⁶, se realizaron 405 operativos de fiscalización migratoria, interviniendo a 5407 personas extranjeras, de las cuales, 1597 fueron puestas a disposición de la PNP. Lo cual representa el 30% de la meta que se pretende ejecutar para el año 2022.

Si bien no se cuenta con un protocolo de intervención interinstitucional específico en el marco de los operativos de fiscalización migratoria, se puede delimitar una ruta de acción efectuada por la PNP y la autoridad migratoria, teniendo en cuenta sus funciones y en concordancia con los protocolos de verificación y fiscalización migratoria vigentes⁶⁷. En ese

⁶⁵ Decreto Supremo N° 007 – 2017 - IN, Reglamento de la Ley de Migraciones, 2017, artículo 169 inciso 3.

⁶⁶ Resulta importante señalar que dicha información ha sido expuesta en el marco de la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana del Congreso, de fecha 5 de abril de 2022. Congreso de la República. Sesión ordinario de la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana, del 5 de abril de 2022, Facebook, consultada el 5 de abril de 2022, <https://www.facebook.com/canalcongresoperu/videos/comisi%C3%B3n-de-seguridad-ciudadana/553447132804345>.

⁶⁷ A la fecha se encuentran vigentes diversos protocolos de verificación y fiscalización migratoria, tales como: (i) Protocolo Verificación y Fiscalización Migratoria en Establecimientos de Hospedaje de la Superintendencia Nacional de Migraciones, (ii) Protocolo Verificación y Fiscalización Migratoria en Aeropuertos Internacionales de la Superintendencia Nacional de Migraciones; (iii) Protocolo Verificación y Fiscalización Migratoria en Terminales Terrestres de la

sentido, se ha estructurado -para fines didácticos- dos etapas: (i) etapa de intervención de la persona extranjera, y (ii) etapa de verificación de situación migratoria de la persona extranjera.

En la primera etapa, el personal de Migraciones debe identificarse y explicar el motivo de la actividad de verificación migratoria, a la persona extranjera intervenida⁶⁸; para ello contará con el apoyo de la PNP⁶⁹. Posteriormente, procede a solicitarle su documento de identidad, existiendo el deber del intervenido de exhibir su documento de identidad o de viaje que acredite su situación migratoria vigente⁷⁰.

En el caso de las personas extranjeras con calidad migratoria de residente se identifica con el carné de extranjería o con el documento que expida el Ministerio de Relaciones Exteriores. Mientras que, las personas que ostentan la calidad migratoria temporal se identifican con el documento de viaje o con el documento que expida Migraciones⁷¹.

En relación a dicho aspecto, resulta importante que la PNP tenga en cuenta que, conforme a lo establecido en el capítulo II del D.L. 1350, Ley de Migraciones, y el capítulo III de su Reglamento, los documentos de identificación reconocidos a personas extranjeras que se encuentran en el país son: (i) el carné de extranjería, (ii) el carné de identidad emitido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, (iii) el carné de permiso temporal de permanencia; (iv) el carné temporal migratorio, (v) el pasaporte; (vi) documento o cédula de identidad extranjero⁷².

En la segunda etapa, a través de los aplicativos informáticos que Migraciones maneja, procede a revisar la información de la persona extranjera; esto es: (i) sus datos personales, tales como sus nombres, apellidos, nacionalidad, tipo y número de documento, y su calidad migratoria; (ii) la fecha de su último movimiento migratorio; y (iii) fecha de vencimiento de residencia, así como los procedimientos de regularización migratoria pendientes o denegados⁷³.

Es importante considerar que, si bien Migraciones cuenta con el Sistema Integrado de Migraciones (SIM) que le permite corroborar la identidad y situación migratoria de la persona, la PNP también puede valerse de herramientas digitales que permiten corroborar la identidad y

Superintendencia Nacional de Migraciones; aprobados mediante Resolución de Superintendencia N° 0260-2020-MIGRACIONES.

⁶⁸ Decreto Supremo N° 007 – 2017 - IN, Reglamento de la Ley de Migraciones, 2017, artículo 169 inciso 2.

⁶⁹ El artículo 200.2 del Decreto Supremo N° 007 – 2017 - IN, Reglamento de la Ley de Migraciones, en concordancia con el numeral 13) del artículo 2 del Decreto Legislativo N°1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.

⁷⁰ Decreto Legislativo N°1350, Ley de Migraciones., 2017, artículo 10.

⁷¹ *Ídem*, artículo 15.

⁷² De acuerdo al artículo 15 del Decreto Legislativo N° 1350, las cédulas de identidad podrían operar como documentos de viaje, y, por lo tanto, ser válidos para su identificación en territorio peruano si cuentan con una calidad migratoria temporal (mientras se encuentre vigente la misma); y siempre que existan normas o instrumentos internacionales vigentes que así lo prevean.

⁷³ Superintendencia Nacional de Migraciones, Resolución de Superintendencia N° 000260-2020-MIGRACIONES, que dispone aprobar el Protocolo Verificación y Fiscalización Migratoria en Establecimientos de Hospedaje de la Superintendencia Nacional de Migraciones, 10 de diciembre de 2020, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2828006/RS260_2020.pdf?v=1644872031.

el vencimiento de residencia de las personas, a través de la página web <https://sistemasnpn.com/webExterna.html>. La cual le va a permitir consultar la fecha de vencimiento de residencia de los carnets de extranjería, así como validar los datos consignados en las cédulas de identidad venezolanas.

Se debe tener en cuenta que, pese a la implementación del sistema de consulta en línea del CPP que ha generado Migraciones, el mismo aún no se encuentra incorporado en la página web de la PNP. Por lo que, será necesario ingresar directamente a <https://sel.migraciones.gob.pe/webcarnetptp/VerificarCPTP?AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

A partir de la información obtenida en la segunda fase, la autoridad migratoria procede a levantar un Acta de Verificación y Fiscalización Migratoria “Anexo A” por cada persona intervenida⁷⁴; donde consten los resultados de dicha actividad. Cuando no se detecte irregularidad alguna, procede a devolver la documentación solicitada. Sin embargo, si se determina que su conducta es pasible de sanción migratoria; la PNP conduce a la persona extranjera a la dependencia policial, para desplegar las acciones dentro del marco de sus competencias. Siendo que, en el plazo de 5 días hábiles, deben de informar a Migraciones el resultado de sus investigaciones; con la finalidad de que la autoridad migratoria evalúe el inicio de un procedimiento administrativo sancionador⁷⁵.

Asimismo, si la autoridad migratoria considera que existen indicios razonables para afirmar que la persona intervenida está presentando documentación falsa, se lo comunicará a la autoridad policial, para que realice las investigaciones pertinentes, y ponga de conocimiento al Ministerio Público⁷⁶. Todo ello quedará registrado en el Acta de Verificación y Fiscalización Migratoria “Anexo A”, informando a la persona extranjera que su accionar podría configurar un ilícito penal.

3.2 Principal implicancia de un operativo de fiscalización migratoria: apertura de un procedimiento administrativo sancionador

A partir de lo advertido en los operativos de fiscalización migratoria, y de acuerdo al artículo 53 del Decreto Legislativo N° 1350, Migraciones puede desplegar su potestad sancionadora respecto de las personas extranjeras que infrinjan las obligaciones previstas en dicho cuerpo legal y su reglamento. Es decir, está facultada para dar inicio a un procedimiento

⁷⁴ Decreto Supremo N° 007 – 2017 - IN, Reglamento de la Ley de Migraciones, 2017, artículo 169 inciso 2.

⁷⁵ *Ídem*, artículo 200 inciso 3.

⁷⁶ *Ídem*, artículo 167 inciso i).

administrativo sancionador⁷⁷, mediante el cual determinará si corresponde aplicar una sanción migratoria, pudiendo tratarse de una multa, salida obligatoria o expulsión⁷⁸.

Siendo importante precisar que, la validez de dicha facultad se encuentra condicionada al respeto de los principios constitucionales (tales como la razonabilidad, proporcionalidad) y, en particular, a la observancia de los derechos fundamentales⁷⁹. De modo que, la autoridad migratoria debe garantizar que durante todas las etapas del procedimiento -desde su inicio hasta la emisión del acto administrativo sancionador, de así corresponder-, se respete el derecho a la defensa y contradicción de la persona intervenida, así como la prohibición de las expulsiones colectivas, la no devolución de las personas solicitantes de refugio y refugiadas en el país, y el principio de unidad familiar migratoria y el interés superior del niño.

Dicho procedimiento administrativo cuenta con 4 etapas: (i) fase preliminar, (ii) fase instructiva, (iii) fase sancionadora, (iv) fase de ejecución. Siendo que, la primera y la última se encuentran a cargo de la PNP⁸⁰, mientras que las restantes son efectuadas por la autoridad migratoria.

En el marco de la etapa preliminar de investigación, la PNP debe procurar obtener información sobre la situación familiar de las personas extranjeras intervenidas, a fin de brindar más elementos a la autoridad migratoria para que pueda emitir su decisión; y de esta manera, la misma guarde correspondencia con el principio de unidad familiar e interés superior del niño.

Aunado a ello, en caso la autoridad policial identifique a personas solicitantes de la condición de refugiado, deberán informar de manera inmediata a la CEPR o a la Oficina Desconcentrada del Ministerio de Relaciones Exteriores correspondiente; ya que, los solicitantes de refugio se encuentran protegidos por el principio de no devolución y no sanción por ingreso irregular.

Toda la información recabada por la PNP, deberá ser consignada en un informe policial, detallando las actuaciones preliminares efectuadas para establecer indicios de la comisión de infracciones en materia migratoria, especificando expresamente la presunta infracción incurrida

⁷⁷ *Ídem*, artículo 205.

⁷⁸ Decreto Legislativo N°1350, Ley de Migraciones., 2017, artículo 54.

⁷⁹ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC, de 16 de abril de 2003, fundamento 13.

⁸⁰ De conformidad con el artículo 164 inciso 4 del Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú, la Dirección de Seguridad del Estado se encarga de “conducir y supervisar las acciones y operaciones policiales de prevención e investigación a nivel nacional, de las infracciones a la Ley de Migraciones; así como, prestar apoyo a la Superintendencia”. En esa misma línea, de acuerdo al artículo 168 inciso 1 y 8 del citado cuerpo normativo, la División de Extranjería debe: (i) “detectar, intervenir e investigar a los ciudadanos extranjeros que se encuentren en situación migratoria irregular, en el territorio nacional; (ii) ejecuta las resoluciones expedidas por la Superintendencia Nacional de Migraciones, a través de las sanciones impuestas a los ciudadanos extranjeros infractores de la Ley de Migraciones; en el marco de la normativa sobre la materia.”.

y la sanción migratoria aplicable⁸¹. Dicho informe deberá ser remitido en el plazo de 5 días hábiles a Migraciones⁸².

Posteriormente, se da inicio a la etapa instructiva, en la cual corresponde que la autoridad migratoria realice las acciones correspondientes a efectos de determinar la responsabilidad administrativa de las personas. Para ello debe notificar el inicio de dicho procedimiento sancionador al presunto infractor⁸³; otorgándole un plazo de 5 días hábiles para que presente sus descargos⁸⁴; si pasado dicho plazo este no cumple presentarlos, de igual manera, Migraciones procede a realizar sus indagaciones necesarias, de conformidad con el principio de impulso de oficio y verdad material.

En ese sentido, en dicha etapa instructiva, se deben verificar plenamente los hechos que sirvieron de motivo para el inicio del procedimiento sancionador, para lo cual se deberán adoptar todas las medidas legales que se consideren necesarias, incluso si las mismas no hayan sido propuestas por el presunto infractor⁸⁵. Dichas indagaciones también deben estar orientadas, a corroborar si la persona es refugiada, si tiene la condición de solicitante de refugiado o si cuentan con arraigo familiar, dado que constituyen factores a ser considerados en la imposición de las sanciones migratorias.

Luego de ello, en la etapa sancionadora, la autoridad migratoria tiene que emitir un pronunciamiento final; ya sea desestimando los cargos imputados al administrado, o imponiendo una sanción migratoria; la cual puede tratarse de una multa, salida obligatoria o expulsión⁸⁶. Siendo que, en el caso de las dos últimas sanciones, éstas tienen que ir acompañadas de una orden de salida que contemple el plazo de cumplimiento de la referida sanción⁸⁷.

Asimismo, en caso de que la autoridad migratoria disponga la aplicación de las sanciones de salida obligatoria o expulsión, deberá remitir a la PNP, dos juegos en original, de la Resolución de Gerencia y la orden de salida; con la finalidad de que se proceda a su ejecución. Caso contrario, no se podría materializar; en tanto no se ha configurado lo indicado por la normativa migratoria vigente.

⁸¹ Decreto Supremo N° 007 – 2017 - IN, Reglamento de la Ley de Migraciones, 2017, artículo 201.

⁸² *Ídem*, artículo 200 inciso 3.

⁸³ *Ídem*, artículo 208 inciso 2.

⁸⁴ “Por causa debidamente fundamentada, se podrá solicitar la ampliación del plazo para presentar descargos. MIGRACIONES evaluará dicha solicitud”. Artículo 209 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350.

⁸⁵ Texto Único Ordenado (T.U.O) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, 2019, título Preliminar, artículo IV literal 1.11.

⁸⁶ Decreto Supremo N° 007 – 2017 - IN, Reglamento de la Ley de Migraciones, 2017, artículo 210 inciso 1.

⁸⁷ *Ídem*, artículo 210 inciso 3.

3.3 Antecedentes de presuntas vulneraciones a las obligaciones internacionales en materia de refugio y migración: Fallidas rondas de expulsión colectivas en el 2021

En el mes de septiembre de 2021, el Ministerio del Interior efectuó una transferencia de presupuesto al Ministerio de Defensa, con la finalidad de materializar la expulsión de personas de nacionalidad venezolana⁸⁸. Posteriormente, en diciembre del mencionado año, se produjo un intento de expulsión pública de 41 personas venezolanas, a través del Grupo Aéreo No. 8; sin embargo, debido a la falta de autorización para efectuar el aterrizaje de la aeronave, por parte de Venezuela; la ronda de expulsión pública fue suspendida⁸⁹.

En relación al perfil de las personas extranjeras que se pretendía expulsar, en un primer momento se indicó que se trataría de aquellas que hubieran cometido hechos delictivos en el país o que se encontraban en situación migratoria irregular al haber falsificado documentación para su ingreso al país⁹⁰. No obstante, de manera posterior, ex Ministro del Interior desmintió la configuración del primer supuesto⁹¹.

Todo ello, permite sostener que en los últimos años se vienen elaborando e implementando medidas encaminadas a la fiscalización migratoria con ánimo de concretar la expulsión de personas extranjeras, específicamente de nacionalidad venezolana. Lo cual contribuye a reforzar los estereotipos negativos que asocian, de forma errónea, a los/as refugiados/as y migrantes venezolanos/as con el aumento de la criminalidad.

En el marco de las medidas restrictivas adoptadas por el Estado Peruano para controlar el flujo migratorio; se elaboró el “Plan Migración Segura 2019” y “Plan Migrantes Ilegales 2019”. Si bien no se ha logrado obtener información pública sobre dichos planes, de los operativos conjuntos entre la División de Extranjería de la PNP⁹² y la Superintendencia Nacional de Migraciones, se puede advertir que han procedido a intervenir a extranjeros que:

⁸⁸ Resolución Ministerial N° 0794-2021-IN, de 28 de septiembre de 2021, a través de la cual se dispone “autorizar la transferencia financiera a favor del Pliego 026: Ministerio de Defensa por el importe de S/ 422 847,00, destinada a los fines señalados en la parte considerativa de la Resolución”.

⁸⁹ Diario RPP, “El Gobierno iba a expulsar a 41 venezolanos, pero el vuelo fue postergado”, consultada el 02 de mayo de 2022, <https://rpp.pe/peru/actualidad/gobierno-iba-a-expulsar-a-41-venezolanos-pero-el-vuelo-fue-postergado-noticia-1376446>

⁹⁰ Resolución Ministerial N° 0794-2021-IN, de 28 de septiembre de 2021, a través de la cual se dispone “autorizar la transferencia financiera a favor del Pliego 026: Ministerio de Defensa por el importe de S/ 422 847,00, destinada a los fines señalados en la parte considerativa de la Resolución”.

⁹¹ El ex ministro del interior Avelino Guillén, en una declaración, señaló que “ninguno de ellos (los que iban a ser expulsados) estaban involucrados en hechos delictivos en Perú”. Diario Perú 21, “Liberan a 41 extranjeros que iban a ser expulsados de Perú: tenían antecedentes policiales en Venezuela”, consultada el 02 de mayo de 2022, <https://peru21.pe/lima/mininter-liberan-a-41-extranjeros-que-iban-a-ser-expulsados-del-peru-tenian-antecedentes-policiales-en-venezuela-video-nndc-noticia/>

⁹² Aunado a ello, se debe precisar que, en el año 2020, se dispuso la creación de la Brigada Especial de Investigación Contra la Criminalidad Extranjera (BEICCE), que tiene como misión exclusiva la lucha contra la criminalidad que involucra a ciudadanos extranjeros en nuestro país. Lo cual enfoca la persecución del delito; en virtud a la nacionalidad del imputado, y no a la configuración de un determinado tipo penal.

(i) contarán con antecedentes penales, policiales o judiciales en su país de origen o de residencia, (ii) tengan un ingreso irregular al país; o (iii) generen desorden social, alteren el orden público o interno y sean una amenaza para la seguridad del país . En ese sentido, en el año 2019 se realizaron 5 rondas públicas de expulsiones de ciudadanos extranjeros; y una, en el año 2020⁹³.

Si bien no se logró materializar dicha expulsión, esta situación ha permitido advertir que el Estado Peruano no está tomando en cuenta las garantías del debido proceso en el marco de un procedimiento administrativo sancionador; en tanto pretendían ejecutar sanciones migratorias en 24 horas sin que hayan adquirido carácter de firmeza. Afectando principalmente la posibilidad de que se apliquen efectos suspensivos ante la interposición de recursos impugnatorios.

Asimismo, no se habría cumplido la prohibición de expulsiones colectivas; dado que no se habría efectuado una evaluación genuina de las circunstancias individuales de las personas sancionadas, ya que –con el poco tiempo con el que se contó- no se habría valorado de forma adecuada el bienestar de la familia de los/as ciudadanos/as sancionados/as, especialmente de sus hijos/as menores de edad; vulnerando los principios migratorios de unidad familiar e interés superior del niño. Sumado a la presunta falta de coordinaciones con la CEPR respecto a las necesidades de protección internacional aplicable a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiados, de así corresponder.

⁹³ Defensoría del Pueblo, “Informe de Adjuntía N° 002-2020-DP/ADHPD: Personas venezolanas en el Perú. Análisis de la situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el covid-19”, 2020, p. 56.



Capítulo 4

Principales hallazgos del operativo de fiscalización migratoria de fecha 27 de abril de 2022 efectuado en la región de Piura

El día 27 de abril del presente año, la Jefatura Zonal de Migraciones de Piura y la Unidad de Seguridad del Estado de la Región Policial de Piura realizaron un operativo de fiscalización migratoria, con el respaldo de la Municipalidad Provincial de Piura y el Ministerio Público. Dicho procedimiento se realizó en los alrededores de centros de entretenimiento nocturno y zonas aledañas a mercados, donde fueron intervenidas 40 personas extranjeras⁹⁴. De dicha cifra, 30 ciudadanos/as de nacionalidad venezolana y ecuatoriana, en su mayoría mujeres que laboraban en bares, fueron retenidos/as por la comisión de presuntas infracciones a las normas migratorias peruanas⁹⁵.

Siendo importante recordar que, en el marco de procedimientos de salidas obligatorias o expulsiones de personas extranjeras, el Estado peruano ha ratificado diversos tratados de derechos humanos⁹⁶ que contemplan una serie de salvaguardas que deben asegurarse en estos escenarios; siendo que dichos estándares internacionales constituyen de observancia obligatoria para el Perú; cuyo incumplimiento puede generar la activación de los sistemas de reclamación de responsabilidad del Estado por incumplimiento de obligaciones internacionales.

4.1 Afectaciones a las garantías del debido proceso en un procedimiento administrativo sancionador migratorio

El contenido constitucionalmente protegido del derecho al debido proceso hace alusión a un bien jurídico que se encuentra compuesto por 3 elementos: (i) el acceso de recursos impugnatorios previstos en el ordenamiento jurídico, para asegurar que la resolución de una controversia se base en la razón (ii) un conjunto de garantías formales y material encaminadas a la obtención de una decisión justa, y finalmente, (iii) la ejecución de la sentencia, que supone “la superación plena y oportuna del conflicto a través de la ejecución, también plena y oportuna, de la decisión justa construida como tal al caso concreto”⁹⁷.

⁹⁴ Municipalidad Provincial de Piura, “Intervención a más de 40 extranjeras quienes mañana serán expulsadas del país”, consultada el 9 de julio de 2022, <https://www.gob.pe/institucion/munipiura/noticias/602942-intervencion-a-mas-de-40-extranjeras-quienes-manana-seran-expulsadas-del-pais>.

⁹⁵ Defensoría del Pueblo, “Defensoría del Pueblo advierte graves deficiencias en procedimiento sancionador migratorio de personas migrantes y refugiadas en Piura”, consultada el 9 de julio de 2022, <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-advierte-graves-deficiencias-en-procedimiento-sancionador-migratorio-de-personas-migrantes-y-refugiadas-en-piura/>.

⁹⁶ A modo de ejemplo, se tiene al artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el artículo 22 de la Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares (CMTF), y el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

⁹⁷ Castillo C, Luis, “Debido proceso y tutela jurisdiccional” en *La Constitución comentada: análisis artículo por artículo*, Coord. W. Gutiérrez, Vol. III, (Lima, Perú: Gaceta Jurídica, 2013), .p.7.

En ese sentido, la Corte IDH ha señalado que dicho derecho “consagrado en el artículo 8 de la Convención Americana, se refiere al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto del Estado que pueda afectarlos”⁹⁸, independientemente de su situación migratoria. De esta manera, se asegura que “los migrantes tengan la posibilidad de hacer valer sus derechos y defender sus intereses en forma efectiva y en condiciones de igualdad procesal con otros justiciables”⁹⁹.

En contextos de expulsiones o salidas obligatorias, las personas extranjeras ostentan las siguientes garantías¹⁰⁰:

“i) sólo podrá expulsarse (...) en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley, y ii) (...) la posibilidad de: a) exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión; b) someter su caso a revisión ante la autoridad competente, y c) hacerse representar con tal fin ante ellas”¹⁰¹. Además de asegurar el “acceso a (...) un recurso con efecto suspensivo, asistencia consular, condiciones sanitarias adecuadas, y acceso a la alimentación y a sus pertenencias personales”¹⁰².

En concordancia con lo establecido en los estándares internacionales, el Tribunal Constitucional ha indicado que el derecho al debido proceso abarca “una serie de garantías, formales y materiales, de muy distinta naturaleza”¹⁰³; dado que, “consideran al proceso no sólo como instrumento de solución de conflictos, sino como un mecanismo rodeado de garantías compatibles con el valor justicia”¹⁰⁴. En cuanto al debido procedimiento en sede administrativa, hace mención de “(...) una garantía genérica que resguarda los derechos del administrado durante la actuación del poder de sanción de la administración. Implica por ello, el sometimiento de la actuación administrativa a reglas previamente establecidas, las cuales no

⁹⁸ Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C N°. 71, párr. 69.

⁹⁹ Corte IDH, *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C N°. 94, párr. 146.

¹⁰⁰ “El Comité de Derechos Humanos, al interpretar el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, determinó que “los derechos establecidos en [dicho] artículo 13 sólo protegen a los extranjeros que se encuentren lícitamente en el territorio de un Estado Parte[.] No obstante, si la cuestión controvertida es la licitud de su entrada o permanencia, toda decisión a este respecto que desemboque en su expulsión o deportación debe adaptarse con arreglo a lo previsto en el artículo”. Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 24 de octubre de 2012, Serie C No. 251, párr. 161.

¹⁰¹ *Ibidem*.

¹⁰² Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), “Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile”, CMW/C/CHL/CO/2, 11/mayo/2021, párr. 50, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhst5zsOGAktLwj8hRZOJLOmFxrHk%2fH%2bhxSZNfJ4Udci0sJrV%2b4n5kXOTSK46gBGzF4WC2I2SBJiMVPYmgIGlsvdP%2bQMmRTfIZ11UtyBLCBPG>.

¹⁰³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 02386-2008-PA/TC, de 18 de agosto de 2010, fundamento 11.

¹⁰⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00917-2007-PA/TC, de 18 de marzo de 2009, fundamento 14.

pueden significar restricciones a las posibilidades de defensa del administrado y menos aún condicionamientos para que tales prerrogativas puedan ser ejercidas en la práctica”¹⁰⁵.

Aunado a ello, nuestro máximo intérprete ha establecido la exigencia de reconocer a los extranjeros en situación irregular las siguientes garantías formales mínimas:

“(…)i) el derecho a ser informado expresa y formalmente de los motivos que dieron lugar a la imposición de la sanción administrativa (multa, salida obligatoria, cancelación de permanencia o residencia, o expulsión) y de los cargos en su contra, si los hubiere; ii) la posibilidad de exponer y acreditar las razones que lo asistan en contra de la sanción administrativa impuesta; iii) la posibilidad de solicitar y recibir asesoría legal, incluso a través de servicio público gratuito de ser aplicable y, de ser el caso, traducción o interpretación, así como asistencia consular, si correspondiere; iv) en caso de decisión desfavorable, el derecho a someter su caso a revisión ante una autoridad competente e imparcial, la cual se encuentra obligada a resolver los recursos que correspondan dentro de un plazo razonable”¹⁰⁶.

Sin embargo, de acuerdo a la Defensoría del Pueblo, los procedimientos administrativos sancionadores de los presuntos infractores se desarrollaron en un corto periodo de tiempo, entre 6 horas como mínimo y 13 horas como máximo. Lo cual ha implicado que la notificación de la apertura del procedimiento administrativo sancionador y la presentación de los descargos se efectúe el 27 de abril del presente año. Pese a que, la normativa migratoria vigente les otorga el plazo de 5 días hábiles para presentar sus descargos, incluso plantea la posibilidad de solicitar la ampliación del mismo de manera excepcional.¹⁰⁷ Sumado al hecho de que las personas intervenidas también tienen el “derecho a contar con la asistencia gratuita de un intérprete, y tener asistencia consular”¹⁰⁸.

Se debe tener en cuenta que, el informe policial que la PNP debe enviar a la autoridad migratoria, tiene que anexar documentación que dé cuenta de las coordinaciones efectuadas con los Consulados de Venezuela y Ecuador¹⁰⁹; salvo que se trate de una persona que es refugiada o solicitante de la condición de refugiado. En dichos casos, en virtud del principio de confidencialidad, las autoridades policiales y migratorias tendrán que informar a la CEPR. Sin

¹⁰⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03741-2004-AA/TC, de 14 de noviembre de 2005, fundamento 21.

¹⁰⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 02744 2015-PA/TC, de 8 de noviembre de 2016, fundamento 18.

¹⁰⁷ Se debe reiterar que, incluso en la citada norma se incluye la posibilidad de ampliación de dicho plazo, previa evaluación de Migraciones.

¹⁰⁸ Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 24 de octubre de 2012, Serie C No. 251, párr. 163.

¹⁰⁹ Decreto Supremo N° 007 – 2017 - IN, Reglamento de la Ley de Migraciones, 2017, artículo 202 inciso f).

embargo, en mérito a los hechos expuestos, existe la posibilidad de que dichas gestiones no se hayan realizado; debido al corto periodo de tiempo en que se efectuó el procedimiento administrativo sancionador migratorio.

A consecuencia de la rápida emisión y materialización de las sanciones migratorias, las personas intervenidas se vieron imposibilitadas de presentar recursos impugnatorios en contra de la decisión que dispuso su salida obligatoria; dado que las mismas fueron ejecutadas al día siguiente; sin haber adquirido firmeza¹¹⁰. Viendo vulnerando su derecho a tener acceso a recursos eficaces para recurrir su sanción migratoria y ser oídos por la autoridad administrativa o judicial competente¹¹¹; y, por ende, transgrediendo lo dispuesto en el artículo 25 de la Convención Americana.

Asimismo, se advirtió que los descargos consignados en las resoluciones jefaturales y en los informes de la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de la Jefatura Zonal de Migraciones de Piura, no guardan correspondencia con los declarados por las personas intervenidas¹¹². Por lo que, además de las garantías del debido proceso, se ha visto comprometida la debida motivación del pronunciamiento final de la autoridad migratoria.

A pesar de que, “la exigencia de motivación suficiente de sus actos es una garantía de razonabilidad y no arbitrariedad de la decisión administrativa. En esa medida, (...) la falta de motivación o su insuficiencia constituye una arbitrariedad e ilegalidad (...). Así, la falta de fundamento racional suficiente de una actuación administrativa es por sí sola contraria a las garantías del debido procedimiento administrativo. (STC 00091-2005- PA/TC, F.J. 9, párrafos 3, 5 a 8, criterio reiterado en las SSTC 294-2005- PA/TC, 5514-2005-PA/TC, entre otras.)”¹¹³.

4.2 La prohibición de las expulsiones colectivas

De acuerdo al artículo 22 inciso 9 de la Convención Americana de Derechos Humanos, las expulsiones colectivas se encuentran expresamente prohibidas, “en particular cuando no haya garantías suficientes de que se han tenido en cuenta las circunstancias personales de cada una de las personas afectadas”¹¹⁴. Dado que, ese carácter colectivo al cual hacen alusión está

¹¹⁰ “Contra la resolución que impone la sanción, se podrá interponer el recurso de apelación en el término de quince (15) días hábiles, contados a partir del día siguiente de producida la notificación. Una vez transcurrido el plazo previsto en el numeral precedente, sin que se haya presentado el recurso, se perderá el derecho a articularlo quedando firme la sanción impuesta”. Ídem, artículo 211.

¹¹¹ CorteIDH, Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia, (excepciones preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia 25 de noviembre de 2013, Serie C Nº. 272, nota a pie de página 157.

¹¹² Defensoría del Pueblo, “Defensoría del Pueblo advierte graves deficiencias en procedimiento sancionador migratorio de personas migrantes y refugiadas en Piura”, consultada el 9 de julio de 2022, <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-advierte-graves-deficiencias-en-procedimiento-sancionador-migratorio-de-personas-migrantes-y-refugiadas-en-piura/>

¹¹³ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 06389-2015-PA/TC, 8 de junio de 2017, fundamento 7.

¹¹⁴ Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, “Recomendación General No. XXX: Discriminación contra los no ciudadanos”, 4 de mayo de 2005, párr. 26.

referido a la necesidad de realizar un “análisis objetivo de las circunstancias individuales de cada extranjero”¹¹⁵.

Pese a ello, se pudo constatar que “no se realizaron actos complementarios de investigación o coordinaciones con otras autoridades como la Comisión Especial para los Refugiados”. Impidiendo que cada caso particular sea debidamente analizado de manera individualizada; a efectos que la decisión adoptada sea producto de una evaluación diferenciada y teniendo en cuenta las circunstancias particulares de las personas intervenidas¹¹⁶.

Además, a partir de los hechos expuestos y del contexto en que se produjo este operativo de fiscalización migratoria, se podría plantear la posibilidad de que las personas extranjeras no fueron intervenidas con el objetivo de realizar un procedimiento migratorio formal¹¹⁷, “sino que fueron principalmente detenidas y expulsadas por (...) su pertenencia a un grupo específico (...) Lo anterior constituye una actuación discriminatoria en perjuicio de las víctimas (...) que resultó en una afectación en el goce de los derechos”¹¹⁸: En atención a ello, es importante recordar que, es “permisible que el Estado otorgue un trato distinto a los migrantes documentados en relación con los migrantes indocumentados, o bien entre migrantes y nacionales, siempre que ese trato sea razonable, objetivo y proporcional y no lesione derechos humanos”¹¹⁹.

Además, si bien la autoridad migratoria pretende afirmar que el procedimiento administrativo sancionador se ha desarrollado acorde al marco normativo vigente; como se ha mencionado en el apartado anterior, la Defensoría del Pueblo ha advertido que, “en más de la mitad de los procedimientos (65 %), los descargos consignados en las resoluciones jefaturales y en los informes de la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria no se corresponden a los presentados por los administrados en el marco de sus procedimientos, con lo cual –como se ha mencionado en el apartado anterior– se ve comprometida la debida motivación del acto administrativo que dispone la sanción”¹²⁰. Dando cuenta que, no se estaría realizando una

¹¹⁵ Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros Vs. República Dominicana*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 24 de octubre de 2012, Serie C No. 251, párr. 171.

¹¹⁶ Corte IDH, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas VS. República Dominicana*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C. N° 282, párr. 356.

¹¹⁷ Al respecto, resulta importante enfatizar que el título de la nota de prensa publicada por la Municipalidad Provincial de Piura, de fecha 27 de abril de 2022 (8:30 p.m.), se denominó “intervención a más de 40 extranjeras quienes mañana serán expulsadas del país”, a pesar que corresponde iniciar un procedimiento administrativo sancionador, con la debida observancia de las garantías del debido proceso. Municipalidad Provincial de Piura, “Intervención a más de 40 extranjeras quienes mañana serán expulsadas del país”, consultada el 9 de julio de 2022, <https://www.gob.pe/institucion/munipiura/noticias/602942-intervencion-a-mas-de-40-extranjeras-quienes-manana-seran-expulsadas-del-pais>.

¹¹⁸ Corte IDH, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas VS. República Dominicana*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C. N° 282, párr.140.

¹¹⁹ *Ídem*, párr. 402.

¹²⁰ Defensoría del Pueblo, “Defensoría del Pueblo advierte graves deficiencias en procedimiento sancionador migratorio de personas migrantes y refugiadas en Piura”, consultada el 9 de julio de 2022, <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-advierte-graves-deficiencias-en-procedimiento-sancionador-migratorio-de-personas-migrantes-y-refugiadas-en-piura/>.

evaluación genuinamente individualizada; al consignar de manera errónea la información correspondiente a cada persona intervenida. Sin tomar en cuenta las implicancias que pueda tener la decisión de salida obligatoria en su vida personal.

De modo que, no basta con haber cumplido con las formalidades exigidas sino asegurar que la decisión haya sido justa; y para ello se requiere una adecuada protección de los derechos de las personas intervenidas, a través de una evaluación detallada. La cual no resulta posible realizar en un solo día; sobre todo teniendo en cuenta que se tratan de 30 personas extranjeras.

En una anterior oportunidad, el Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CMW) ha expresado su preocupación por:

“el alto número de expulsiones, en el marco de procedimientos en los que, si bien contaron con decisiones individuales, las órdenes de expulsión presentaban el mismo texto en todas las resoluciones, en donde las únicas diferencias eran el cambio de los nombres de las personas objeto de expulsión, la fecha y el lugar de ingreso. Este tipo de procedimientos y órdenes de expulsión evidencia que no se llevó a cabo un análisis individualizado ni que se permitió a la persona migrante defenderse en el marco de dicho procedimiento conllevando por tanto a que se configurasen expulsiones colectivas”¹²¹.

Ello pone en riesgo el deber de motivación, el cual alude a “una garantía vinculada con la correcta administración de justicia, que protege el derecho de las personas a ser juzgadas por las razones que el derecho suministra, y otorga credibilidad a las decisiones jurídicas en el marco de una sociedad democrática. Por ello, las decisiones que adopten los órganos internos que puedan afectar derechos humanos deben estar debidamente fundamentadas, pues de lo contrario serían decisiones arbitrarias”¹²².

Además, se ha empleado la sanción migratoria de salida obligatoria del país; en lugar de la expulsión. Lo cual resulta aplicable en tanto se trataba de personas extranjeras que se encuentran en situación migratoria irregular, por no haber efectuado control migratorio o exceder el tiempo de permanencia otorgado por el estado peruano¹²³. Sin embargo, en el caso concreto, tal parece que se busca dar la apariencia de que se pretende asegurar que no se está atentando contra la prohibición de efectuar expulsiones colectivas.

¹²¹ Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CMW), “Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile”, CMW/C/CHL/CO/2, 11 de mayo de 2011, párr. 47, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhst5zsOGAktLwj8hRZOJLOmFxrHk%2fH%2bhxSZNfJ4Udci0sJrV%2b4n5kXOTSK46gBGzF4WC2I2SBJiMVPYmgIGlsvdP%2bQMmRTfIZ11UtyBLCBPG>.

¹²² Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la república del Paraguay y la república oriental del Uruguay, de 19 de agosto de 2014, párr. 137.

¹²³ Decreto Supremo N° 007 – 2017 - IN, Reglamento de la Ley de Migraciones, 2017, artículo 57 inciso 1 literales a) y b).

Por lo que, en el marco de lo establecido en el objetivo 21 del Pacto Mundial, el Estado debe recordar que ha asumido el compromiso de garantizar la efectiva protección del debido proceso, asegurando la prohibición de las expulsiones colectivas, así como el retorno de aquellas personas con un riesgo real y previsible de muerte, tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, u otros daños irreparables¹²⁴; lo cual se abordará con mayor detalle en el siguiente apartado.

En mérito a ello, resulta preocupante que la Municipalidad Provincial de Piura insista en la necesidad de contar con un procedimiento especial y rápido para efectuar las sanciones de expulsiones o salidas obligatorias aplicables a personas extranjeras¹²⁵, sin tener en cuenta la incidencia que se pueda tener en los derechos de las personas intervenidas. Lo cual no resulta concordante con los tratados internacionales en materia de derechos humanos que ha ratificado el Estado peruano; en tanto dichos instrumentos forman parte del sistema jurídico peruano, y por ende, contribuyen a delimitar el contenido constitucionalmente protegido de los derechos involucrados en los procedimientos sancionatorios migratorios¹²⁶.

4.3 Inobservancia del principio de unidad familiar e interés superior del niño

El Estado peruano se ha comprometido a garantizar que la elaboración de toda política pública, normativa o decisión referidas a niños/as y adolescentes en todas las esferas de su vida, sea concordante con el principio del interés superior del niño y del adolescente; dado que ello permite asegurar el debido reconocimiento y pleno ejercicio de sus derechos; evitando cualquier impacto negativo en los mismos¹²⁷. Además, se debe tener en cuenta que, dicho principio se encuentra entrelazado con la obligación del Estado de lograr que la opinión del/ la menor de edad sea oída y tomada en cuenta por la autoridad competente¹²⁸; “según su edad y grado de madurez y capacidad evolutiva”¹²⁹.

¹²⁴ “Guarantee due process, individual assessment and effective remedy, by upholding the prohibition of collective expulsion and of returning migrants when there is a real and foreseeable risk of death, torture, and other cruel, inhuman, and degrading treatment or punishment, or other irreparable harm, in accordance with our obligations under international human rights law”. Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular de 2018, objetivo 21.

¹²⁵ Diario El Correo, “Alcalde de Piura anuncia proyecto de ley contra extranjeros”, consultada el 16 de julio de 2022, <https://diariocorreo.pe/edicion/piura/alcalde-de-piura-anuncia-proyecto-de-ley-contra-extranjeros-peru-noticia/?outputType=amp>.

¹²⁶ “El contenido esencial de los derechos humanos. se positiva también en tratados o convenciones internacionales que los Estados firman y a las que se vinculan libremente. (...) Asumiendo que el tratado o convención internacional es fruto de un “legislador internacional”, puede ser sostenida la siguiente clasificación: normas convencionales directamente estatuidas por el “Legislador internacional” y las normas convencionales adscriptas a las directamente estatuidas, que son formuladas por los tribunales internacionales que interpretan vinculantemente el tratado o la convención internacional”. Castillo C, Luis, “Los derechos humanos y su constitucionalización” en Derecho al trabajo y proceso de amparo (Lima, Perú: Palestra, 2017), p. 43.

¹²⁷ Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva OC-21/14 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, 19 de agosto de 2014, párr. 70.

¹²⁸ Ídem, párr. 139.

¹²⁹ CIDH, Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, Resolución 04/19 aprobada por la Comisión, el 7 de diciembre de 2019, principio 11.

Esto implica que, “cualquier (...) órgano administrativo que deba decidir acerca de la separación familiar, en razón de la condición migratoria de uno a ambos progenitores debe contemplar las circunstancias particulares del caso concreto, garantizando así una decisión individual”¹³⁰. En ese sentido, “las autoridades administrativas (...) deben tomar en cuenta y dar prioridad a los intereses del niño, niña o adolescente”¹³¹; “a fin de evaluar los efectos de la expulsión en los derechos y el desarrollo de los niños, incluida su salud mental”¹³².

Para ello, se requiere que el Estado logre una adecuada compatibilidad entre el ejercicio de su soberanía, la cual le permite fijar los requisitos de entrada y salida del país; y las obligaciones internacionales asumidas para garantizar la protección de la unidad familiar¹³³. Sin embargo, la CIDH ha advertido que los Estados aún presentan ciertas dificultades para mantener la unidad familiar, debido a la “falta de análisis sobre los efectos que las medidas de deportación o expulsión puedan tener en el mantenimiento de la unidad familiar, como la ausencia de evaluación de vínculos familiares, sociales y/o culturales con el país hacia al que se realiza la deportación o expulsión”¹³⁴.

Esto se debe a la primacía del enfoque de seguridad ciudadana en las políticas migratorias, dado que “estarían enfocadas en la disuasión de la migración irregular, y no necesariamente en la creación o ampliación de canales regulares y seguros de protección. Este tipo de políticas, (...) criminalizan la migración irregular”, desconociendo la importancia de contar con una migración ordenada, segura y regular.

Dichos retos pendientes a los que hace alusión la CIDH, se han visto reflejados en los hechos que se han suscitado en el marco del operativo de fiscalización migratoria; en tanto el corto periodo de tiempo no permitiría conocer y comprobar su arraigo familiar, en el análisis realizado para la imposición de sanciones de salida obligatoria. Comprometiendo la debida observancia de los principios migratorios de unidad familiar e interés superior del niño.

Sobre todo, teniendo en cuenta que en lapso de 13 horas no resulta ser viable para indagar sobre:

¹³⁰ Corte IDH, Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, Opinión Consultiva OC-21/14 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, 19 de agosto de 2014, párr. 281.

¹³¹ CIDH, Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas, Resolución 04/19 aprobada por la Comisión, el 7 de diciembre de 2019, principio 10.

¹³² Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Comité de los Derechos del Niño, Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional, CMW/C/GC/3-CRC/C/GC/22, 16 de noviembre de 2017 párr. 32 inciso g).

¹³³ CIDH, “Guía práctica: Cómo hacer más efectiva la protección a la unidad familiar y la reunificación familiar en situaciones de movilidad humana y movimientos mixtos, y en contexto de pandemia?”, p.6, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guia_practica_migracion_esp.pdf.

¹³⁴ *Ibidem*.

“a) la historia migratoria, el lapso temporal de la estadía y la extensión de los lazos del progenitor y/o de su familia con el país receptor; b) la consideración sobre la nacionalidad, guarda y residencia de los hijos de la persona que se pretende deportar; c) el alcance de la afectación que genera la ruptura familiar debido a la expulsión, incluyendo las personas con quienes vive la niña o el niño, así como el tiempo que la niña o el niño ha permanecido en esta unidad familiar, y d) el alcance de la perturbación en la vida diaria de la niña o del niño si cambiara su situación familiar debido a una medida de expulsión de una persona a cargo de la niña o del niño, de forma tal de ponderar estrictamente dichas circunstancias a la luz del interés superior de la niña o niño en relación con el interés público imperativo que su busca proteger”.¹³⁵

Por lo expuesto, resulta necesario que el Estado brinde ciertas facilidades para el acceso a los procedimientos de reunificación familiar; con la finalidad de promover y asegurar el derecho a la vida familiar y el interés superior del niño¹³⁶; en la medida que dichas facilidades resulten compatibles con el bien jurídico de seguridad ciudadana y aseguren plenamente la integridad personal de niños y adolescentes involucrados en estos procedimientos sancionadores migratorios¹³⁷.

4.4 Vulneración del principio de no devolución

Como se ha mencionado anteriormente, la facultad del Estado peruano para controlar sus fronteras y definir su política migratoria no resulta ser ilimitada; dado que el enfoque de seguridad ciudadana no puede sobreponerse a la plena vigencia de los derechos humanos de las personas. De modo que, dichas limitaciones se encuentran referidas a la prohibición de las expulsiones colectivas y la observancia del principio de no devolución.

En relación al principio de no devolución, éste protege -específicamente- a las personas reconocidas como refugiadas por el Estado peruano y solicitantes de la condición de refugiado; a estas últimas en tanto cuentan con un procedimiento pendiente de determinación del estatus de refugiado y pueden ser declaradas como refugiadas. Extendiendo también su protección -de

¹³⁵ Corte IDH, *Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas VS. República Dominicana*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 28 de agosto de 2014, Serie C. N° 282, párr. 357.

¹³⁶ Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018, objetivo 5 inciso i).

¹³⁷ “Este caso sirve para mostrar los límites del derecho del núcleo familiar. Ilustra que, si bien es un derecho fundamental e importante, no siempre prima sobre las justificaciones para la expulsión. En este caso, el delito del demandante se cometió en contra de miembros del mismo núcleo familiar (amenazas y violencia física en contra de su pareja)” (Cámara Contencioso Administrativo Federal-Sala IV-Exp. 89675/2017/CA1 - Jiménez Pereira, 17 de marzo de 2020). Button, Emily., Blouin, Cécile. & Carrasco Andrea, *Cuaderno de sentencias emblemáticas para la protección y garantía de los derechos de las personas refugiadas y migrantes en América del Sur*, (Lima, Perú: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad del Poder Judicial del Perú, 2021), p. 45-46, https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/9e10620043c0780aa765a76745c4/Cuaderno_de_sentencias_emblem%C3%A1ticas.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9e10620043c0780aa765a76745c4.

manera general- a toda aquella persona extranjera que pretenda ser devuelta a un país donde se encuentre en riesgo su derecho a la vida, libertad personal, debido a su nacionalidad, raza, religión, condición social u opiniones políticas¹³⁸.

Por lo que, dicha norma imperativa de derecho internacional consuetudinario¹³⁹; actúa como garantía de los derechos humanos; ya que, busca asegurar la vida, la libertad e integridad personal¹⁴⁰. Siendo importante precisar que, “la naturaleza de dicho principio (...) va más allá del artículo 33 (1) y (2) de la Convención de 1951, pues las obligaciones de no devolución derivan también del artículo 3 de la Convención de las Naciones Unidas contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, así como del Derecho internacional general”¹⁴¹.

“Este principio se ve reforzado por el reconocimiento del derecho de toda persona a buscar y recibir asilo”¹⁴², el cual se encuentra consagrado en los instrumentos internacionales que el Estado peruano ha ratificado, entre los que destacan: la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, Declaración de Cartagena de 1984 y la Convención Americana de Derechos Humanos.

En ese sentido, resulta imperativo que el Estado peruano garantice tanto en su marco normativo como en la práctica, el acceso a solicitar y recibir asilo; así como asegurar una adecuada salvaguarda de los/as solicitantes de refugio, refugiadas/os, así como de toda persona extranjera que alcance la protección del principio de no devolución¹⁴³.

“Así, la expulsión o devolución de una persona podría considerarse violatoria de las obligaciones internacionales, dependiendo de las circunstancias concretas de la persona

¹³⁸ Convención Americana de Derechos Humanos, que ha sido ratificado por la República del Perú el día 12 de julio de 1978, artículo 22 numeral 8.

¹³⁹ “El principio de no devolución constituye, además, una norma consuetudinaria de Derecho Internacional y es, por ende, vinculante para todos los Estados, sean o no partes en la Convención de 1951 o el Protocolo de 1967. Sin embargo, tal como ha sido codificado, dicho principio no es absoluto en tanto permite excepciones. En efecto, el mismo artículo 33 de la Convención de 1951 especifica los supuestos que permiten a un Estado no brindar la protección de la no devolución, aun cuando la persona cumpla con la definición de refugiado”. Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, 19 de agosto de 2014, párr. 211.

¹⁴⁰ CIDH, “La CIDH expresa preocupación por las expulsiones de personas en situación de movilidad humana en Chile y llama al Estado a respetar el principio de no devolución, consultada el 2 de julio de 2022, <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/318.asp>.

¹⁴¹ Corte IDH, Opinión Consultiva N°4-3-21/2016, 04 de mayo de 2017, https://www.corteidh.or.cr/sitios/observaciones/oc25/51_medina_plasc.pdf.

¹⁴² Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, 19 de agosto de 2014, párr. 212.

¹⁴³ Comité de protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CMW), “Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile”, CMW/C/CHL/CO/2, 11 de mayo de 2011, párr. 48 inciso c). <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPriCAqhKb7yhst5zsOGAktLwj8hRZOJLOmFxrHk%2fH%2bhxSZNFJ4Udci0sJrV%2b4n5kXOTSK46gBGzF4WC2I2SBJiMVPYmgIGlsvdP%2bQMmRTfIZ11UtyBLCBPG>.

en particular (...). La CorteIDH considera que la flagrante violación de las garantías mínimas de debido proceso puede acarrear la violación del principio de no devolución”¹⁴⁴.

Sin embargo, la falta de actos de investigación y de coordinación efectiva con la CEPR o con la Oficina Desconcentrada de Relaciones Exteriores impide asegurar la correcta aplicabilidad del principio de no devolución¹⁴⁵; ya que no se cuenta con la certeza que las salidas obligatorias no se hayan ejecutado a personas solicitantes de refugio o refugiadas; comprometiendo, de esta manera, su vida e integridad personal; además de que tampoco se tiene elementos suficientes para sostener que las personas hayan sido recibidas en Ecuador; sobre todo teniendo en cuenta que únicamente se tiene alcance de que fueron conducidas al puesto de control fronterizo de El Alamor.

Dicha zona únicamente limita con Ecuador, por lo que, existe un riesgo que las personas sancionadas se vean forzadas a regresar nuevamente a territorio peruano, exponiéndose a mafias ubicadas en zonas fronterizas y que detentan el control de algunas rutas fronterizas clandestinas. De modo que, no se estaría logrando el objetivo principal de asegurar el control interno; y además de ello, el Estado estaría contribuyendo a acentuar los factores de vulnerabilidad que pueden presentarse en el retorno al país; pese a que, debería prestar asistencia y proteger sus derechos¹⁴⁶.

De modo que, es importante que Estado tenga en cuenta que el despliegue de acciones de seguridad ciudadana “no significa que no se pueda iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal, sino que, al adoptar las medidas que correspondan, los Estados deben respetar sus derechos humanos, en cumplimiento de su obligación de garantizar su ejercicio y goce a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, sin discriminación alguna por su regular o irregular estancia, nacionalidad”¹⁴⁷.

¹⁴⁴ Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, 19 de agosto de 2014, párr. 229-230.

¹⁴⁵ Comisión Interamericana de Derechos Humanos, *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, Resolución 04/19 aprobada por la Comisión, el 7 de diciembre de 2019, principio 20.

¹⁴⁶ Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular de 2018, objetivo 7.

¹⁴⁷ CorteIDH, *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia 25 de noviembre de 2013, Serie C N°. 272, párr. 129.



Capítulo 5

Recomendaciones para asegurar la protección de personas extranjeras en el marco de operativos de fiscalización migratoria

5.1 Para la Policía Nacional del Perú

Los artículos 201 y 202 del Reglamento del Decreto Legislativo pretende detallar las acciones preliminares que debe efectuar la PNP, al indicar -entre otras cosas- que debe consignar información actuada por sí misma o solicitada a otras entidades, que influya en la determinación de la sanción migratoria.

Sin perjuicio de ello, resulta necesario que la PNP maneje unos lineamientos previamente establecidos que den cuenta sobre las preguntas que deben formular a las personas intervenidas; a efectos de obtener información que sea relevante para la autoridad migratoria y que permita contribuir a la emisión de una decisión justa.

En ese sentido, se sugiere que dichas preguntas deben estar estructuradas en las siguientes secciones: (i) datos personales del intervenido/a, indicando sus nombres, apellidos, número y tipo de documentación, nacionalidad; (ii) pertenencia a un grupo de especial protección¹⁴⁸, (iii) arraigo familiar, detallando el vínculo de parentesco que tiene con su familiar, así como documentación proporcionada por la persona intervenida, que permite corroborar en primera instancia la veracidad de dicha información; (iv) estatus de refugiado o solicitante de refugio, requiriendo un medio probatorio que permita acreditar ello; (v) la situación migratoria de la persona, en caso de estar en irregularidad migratoria, especificar si se debe a la ausencia de control migratorio o exceso de permanencia; de tratarse del segundo supuesto, verificar su último movimiento migratorio a través de la siguiente página web: <https://cel.migraciones.gob.pe/ConsultaTAMVirtual/VerificarTAM>; (vi) las comunicaciones o coordinaciones sostenidas con otras entidades públicas, señalando el nivel de cooperación que se ha tenido (satisfactorio o insatisfactorio); (vii) las condiciones de la retención y traslado de las personas intervenidas.

Respecto, al nivel de colaboración con otras entidades públicas, es importante que la PNP pueda reportar su grado de cumplimiento con las entidades públicas; especialmente con Migraciones y el Ministerio de Relaciones Exteriores. A efectos de rediseñar estrategias de

¹⁴⁸ De acuerdo a la normativa migratoria vigente, los supuestos de situaciones de vulnerabilidad son a) Víctimas de violencia familiar y sexual; b) Víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes; c) Situación migratoria irregular; d) Sustracción internacional de niñas, niños y adolescentes; e) Personas privadas de la libertad; f) Personas con discapacidad; g) Niñas, niños y adolescentes; h) Personas con grave enfermedad; i) Adultos mayores; j) Personas pertenecientes a pueblos indígenas y tribales; k) Personas en situación de pobreza y extrema pobreza; l) Desplazados forzados; m) Personas que sufren discriminación; n) Niñas, niños y adolescentes no acompañados; o) Mujeres embarazadas; p) Población LGTBI; q) Otros que requieren protección en atención a una afectación o grave amenaza a sus derechos fundamentales. Decreto Legislativo N°1350, Ley de Migraciones, 2017, artículo 227.

intervención que permitan coadyuvar en la obtención de información de manera eficiente y oportuna. Evaluando la pertinencia, en caso no se haya efectuado, de que las divisiones de extranjería de las unidades de seguridad del Estado promuevan la implementación de un sistema en línea, en coordinación con la autoridad migratoria; a fin de visualizar los ingresos y salidas de las personas extranjeras¹⁴⁹.

En relación al último apartado, el personal policial debe recordar que la detención de personas extranjeras por la comisión de infracciones migratorias deviene en inconstitucional. Siendo que, solo puede permanecer por un máximo de 4 horas en las instalaciones de la dependencia policial, contadas a partir del inicio de la intervención¹⁵⁰. Pasado dicho periodo de tiempo, resulta ilegal la privación de libertad de una persona, sustentada en haber infringido una norma migratoria.

Además, la Décimo Primera Disposición Final Complementaria del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350 dispone la suspensión de la vigencia de los artículos 200.4 y 212.2 del citado cuerpo normativo, los cuales se encuentran referidos a la retención policial para casos de infracción a la norma migratoria y ejecución de sanciones de salida obligatoria y expulsión.

Aunado a ello, se pueden efectuar actividades de difusión y promoción que se encuentren encaminadas a fortalecer el cumplimiento de las obligaciones en materia de derechos fundamentales¹⁵¹; en coordinación con la Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior, dado que dicho órgano se encuentra facultado para “promover la capacitación sobre derechos fundamentales aplicados a la función policial, en el ámbito de su competencia”¹⁵².

Además, esta Dirección se encarga de “proponer y emitir opinión sobre las medidas institucionales y normativas orientadas a garantizar la vigencia del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Refugiados en el Sector”¹⁵³. Por lo que, puede colaborar para la elaboración de lineamientos de intervención policial que coadyuven a asegurar una adecuada participación en los operativos de fiscalización migratoria.

¹⁴⁹ Decreto Supremo N° 026-2017-IN, Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú, 2017, artículo 168 inciso 15.

¹⁵⁰ Decreto Legislativo N° 957, Código procesal penal, 2004, artículo 209 inciso 2.

¹⁵¹ Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN, Reglamento de organización y funciones - ROF del Ministerio del Interior, 2019, artículo 135 inciso f).

¹⁵² *Ídem*, artículo 135 inciso p).

¹⁵³ *Ídem*, artículo 135 inciso m).

5.2 Para la Superintendencia Nacional de Migraciones

“La regularización es un mecanismo en manos del Estado que se pone en marcha (...) en función de las tensiones que se quieran atajar, y de ahí su carácter inestable”¹⁵⁴. Por lo que, ante la rigurosidad y difícil cumplimiento de los requisitos migratorios para el ingreso al país, las personas extranjeras se ven obligadas a emplear rutas irregulares para acceder a territorio nacional; ya que “no son individuos aislados que reaccionan a estímulos del mercado y reglas burocráticas, sino seres sociales que intentan obtener algo mejor para sí mismos, sus familias y sus comunidades dando forma de manera activa al proceso migratorio”¹⁵⁵.

Se debe considerar que, nuestro máximo intérprete ha señalado que la Superintendencia Nacional de Migraciones, cuando regule el ingreso de ciudadanos de otros países, por razones humanitarias, mínimamente debe considerar las categorías previstas en el artículo 11 del Decreto Legislativo 1350, de Migraciones, pudiendo considerar otras categorías en las que se encuentren las personas migrantes en situación de vulnerabilidad. Sin perjuicio de ello, este pronunciamiento tampoco debe ser entendido en el sentido de impedir que el Estado peruano pueda exigir el cumplimiento de ciertos requisitos mínimos para el ingreso al territorio nacional. En efecto, el considerable margen de apertura del que gozan las autoridades peruanas les faculta a solicitar la presentación de documentación que permita la adecuada identificación de la persona, requerir que esta no cuente con antecedentes vinculados con asuntos de índole penal, o alertas registradas en la Organización Internacional de Policía Criminal o Policía Internacional (Interpol), entre otros. Indudablemente, en esa clase de casos, el mantenimiento del orden público faculta a adoptar esta clase de medidas¹⁵⁶.

Ello, las expone a riesgos asociados al cruce por vías irregulares¹⁵⁷; y a su vez, impide que el Estado pueda conocer el número, el perfil y las necesidades de la población extranjera

¹⁵⁴ González C, Noelia, “De Indeseables a Ilegales: Una aproximación a La Irregularidad Migratoria”, *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*, Vol. 186, N° 744, 2010, p. 682, <https://doi.org/10.3989/arbor.2010.744n1225>.

¹⁵⁵ Castles, Stephen, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", en *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Coord. Alejandro Portes y Josh Dewind, (México: Miguel Ángel Porrúa/Instituto Nacional de Migración /Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006), p. 42.

¹⁵⁶ Pleno de sentencia 266/2022 del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00688-2020-PHC/TC, de 09 de septiembre de 2022, fundamento 84-85.

¹⁵⁷ “La identificación de salida de personas por pasos fronterizos no autorizados y la información brindada por las personas en tránsito entrevistadas indicando que realizaron pagos para cruzar la frontera evidencian la existencia de redes de tráfico ilícito de migrantes ubicadas en las fronteras del país que añade mayores situaciones de desprotección a las personas y familias en tránsito, incluidos niños, niñas y adolescentes”. Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela (R4V), “Análisis conjunto de necesidades 2022: Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes”, 2021, p. 38, <https://www.r4v.info/es/document/JNA-RMRP2022>.

que está ingresando al Perú. Por ende, dificulta que pueda contar con una gestión migratoria ordenada y segura¹⁵⁸.

De modo que, resulta necesario que la autoridad migratoria pueda asegurar procedimientos de regularización migratoria que sean verdaderamente accesibles a la población extranjera, teniendo en cuenta las características del flujo migratorio presente en nuestro país¹⁵⁹. Y con especial atención a aquellas que se ven afectadas por diferentes factores de vulnerabilidad.

Por mencionar un ejemplo de grupos de especial protección. Se debe tener en cuenta que “las consecuencias de la irregularidad migratoria de los progenitores no pueden afectar jurídicamente a los niños y las niñas en el acceso a derechos. (...) La situación migratoria de un individuo es personal y no puede transmitirse [de padres a hijos/as]”¹⁶⁰. Sin embargo, el artículo 56-C del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350 señala que, para la presentación de una solicitud de prórroga de calidad migratoria residente para niños, niñas y adolescentes, se requiere que los/as padres/madres cuenten con un documento de Identidad u otro análogo reconocido por el Estado peruano, el cual debe estar actualizado y vigente. Lo cual implica que, padres/madres deben encontrarse en situación migratoria regular. Constituyendo una barrera para la regularización migratoria de la niñez y adolescencia migrante.

Lo cual no pretende desconocer lo señalado en el artículo 58 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350. Esto es, cerciorarse de que las personas que solicitan una determinada calidad migratoria no cuenten con antecedentes penales o judiciales vigentes, alertas de INTERPOL, o estén inmersas en las causales de inadmisión recogidas en el artículo 48 del reglamento de la Ley de Migraciones.

Asimismo, resulta de suma importancia que Migraciones implemente convenios de cooperación interinstitucional con la PNP y el Ministerio de Relaciones Exteriores¹⁶¹ que permitan asegurar una comunicación celeré interinstitucional y continúa; con la finalidad de evitar duplicar esfuerzos y coadyuvar a esclarecer los hechos que han dado lugar al inicio de

¹⁵⁸ “Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas”. Organización de las Naciones Unidas (ONU). La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y sus 17 objetivos, meta 7 del Objeto N° 10, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

¹⁵⁹ “En Perú, las personas refugiadas y migrantes de Venezuela se concentran en su mayoría en la ciudad de Lima (75%), así como en las regiones de Callao (6%), La Libertad (5%), Arequipa (3%), Ica (3%) y Piura (2%). Todas estas ciudades enfrentan algunos retos comunes, considerando que el 42 por ciento de la población urbana del país vive en barrios marginales, asentamientos informales o viviendas inadecuadas”. Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela (R4V), “Análisis conjunto de necesidades 2022: Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes”, 2021, p.14, <https://www.r4v.info/es/document/JNA-RMRP2022>.

¹⁶⁰ Hernández, Agustina., Jara, María José & Peralta, Angela., “Nacionalidad y apatridia. Análisis del caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, *Revista de Investigación sobre Migraciones*. Año 3 –N° 2, 2020, p. 105.

¹⁶¹ Decreto Supremo N° 026-2017-IN, Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú, 2017, artículo 164.

los procedimientos sancionadores migratorios, en el marco de operativos de fiscalización migratoria. Siendo que, en un primer momento y a partir de la verificación plena de los hechos, se logre determinar su condición de solicitante de refugio, o si cuenta con el arraigo familiar; a efectos de dar efectivo cumplimiento a los principios de no devolución, de unidad familiar e interés superior del niño, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 196 y 197 del Reglamento de la Ley de Migraciones.

Además de ello, es necesaria una mayor difusión del protocolo de atención y derivación de personas en situación de vulnerabilidad; y de la Directiva de Acreditación de personas en situación de vulnerabilidad; dado que las acciones de difusión de la normativa migratoria vigente constituyen una medida de protección para las personas extranjeras que se encuentran en situación de vulnerabilidad¹⁶². Dichas actividades de difusión deben estar orientadas tanto a la población extranjera como a las principales autoridades públicas que abordan la temática de refugio y migración.

Las acciones de difusión también deben replicarse en cuanto a la ampliación de la vigencia del CPP; toda vez que, recientemente la autoridad migratoria ha implementado un canal virtual de consulta sobre la vigencia de dicho documento. Sin embargo, las personas que han obtenido su CPP en el año 2021 podrían contar con inconvenientes, dado que su documento en físico figura vencido. Lo cual podría afectar a un grupo considerable, teniendo en cuenta que, “de acuerdo a las cifras de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES desde el 16 de julio del 2021 al 7 de julio de 2022 un total de 189,497 extranjeros obtuvieron su CPP”¹⁶³.

5.3 Para la comisión especial para los refugiados

La CEPR es la entidad encargada de manejar y custodiar el registro de las personas refugiadas y solicitantes de refugio, por lo que, resulta oportuno que deba prever mecanismos de consulta que resulten ser célebres y eficaces, sin transgredir el principio de confidencialidad. Para ello, es necesario que la PNP y Migraciones coordinen previamente con dicha entidad; sobre todo si la hora y fecha del operativo de fiscalización migratoria se encuentran fuera del horario laboral que maneja la CEPR, o las Oficinas Desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores. De considerarlo necesario, proponer la elaboración de un protocolo interinstitucional para la atención de solicitantes de la condición de refugiado en el marco de

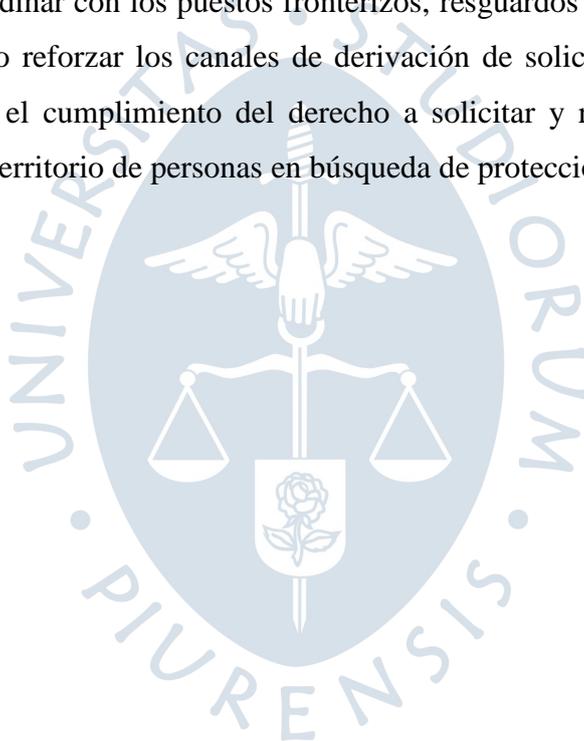
¹⁶² *Ídem*, artículo 229 inciso 2 literal i).

¹⁶³ Superintendencia Nacional de Migraciones, “*Nota de prensa: Amplían vigencia del Carné de Permiso Temporal de Permanencia – CPP a dos años*”, consultada el 8 de julio de 2022, <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/630370-amplian-vigencia-del-carne-de-permiso-temporal-de-permanencia-cpp-a-dos-anos>

operativos de fiscalización migratoria, con la finalidad que cada entidad tenga definida su ruta de acción ante dichos supuestos; a efectos de que se logre respetar el principio de no devolución y no sanción por ingreso irregular.

Aunado a ello, debe implementar las acciones necesarias para que se expidan carnets de solicitantes de refugio, tanto en Lima como en las provincias; con el objeto que puedan contar con un documento de identidad que puedan exhibir en caso sea requerido por la autoridad policial o migratoria, y que permita dejar constancia de que su solicitud de refugio se encuentra siendo analizada por la CEPR. De este modo, se contribuirá a facilitar las labores de investigación que pueda desarrollar la PNP y Migraciones en el marco de un procedimiento migratorio sancionador, iniciado en contextos de operativo de fiscalización migratoria.

Asimismo, coordinar con los puestos fronterizos, resguardos policiales y reparticiones militares para diseñar o reforzar los canales de derivación de solicitudes de refugio; con la finalidad de fortalecer el cumplimiento del derecho a solicitar y recibir asilo; y a su vez, garantizar el acceso al territorio de personas en búsqueda de protección internacional.



Conclusiones

Primera. En mérito a su soberanía, los Estados tienen la facultad de controlar sus fronteras, mediante la elaboración y reformulación de sus políticas migratorias; siendo que el ejercicio de dicha prerrogativa debe resultar acorde al derecho internacional de los derechos humanos, esto es, a las obligaciones contenidas en los diversos instrumentos internacionales que los Estados han ratificado.

Segunda. El enfoque de seguridad ciudadana le recuerda al Estado peruano que debe preservar el orden interno del país, para ello, establecer requisitos de ingreso y salida de la población nacional y extranjera, o efectuar actividades de verificación y fiscalización migratoria a este último grupo poblacional, sin que ello implique desconocer su compromiso de actuar como garante de los derechos fundamentales de las personas y de su dignidad humana, los cuales constituyen los fines perseguidos por toda decisión estatal, y dan cuenta de la aplicación de un enfoque de derechos humanos.

Tercera. El Estado peruano debe promover una migración ordenada, segura y regular, a través del diseño de procedimientos de regularización migratoria que resulten acordes al perfil, características y necesidades de la población extranjera que reside en su territorio, con la finalidad de ver materializado el principio de formalización migratoria. Asimismo, fortalecer el sistema de refugio peruano, mediante la resolución oportuna de los procedimientos de solicitud de refugio, y emisión de los carnets provisionales para las personas solicitantes de la condición de refugio/a. De esta manera, se contribuye a que la población refugiada y migrante acceda a documentación que acredite su estancia regular en el país.

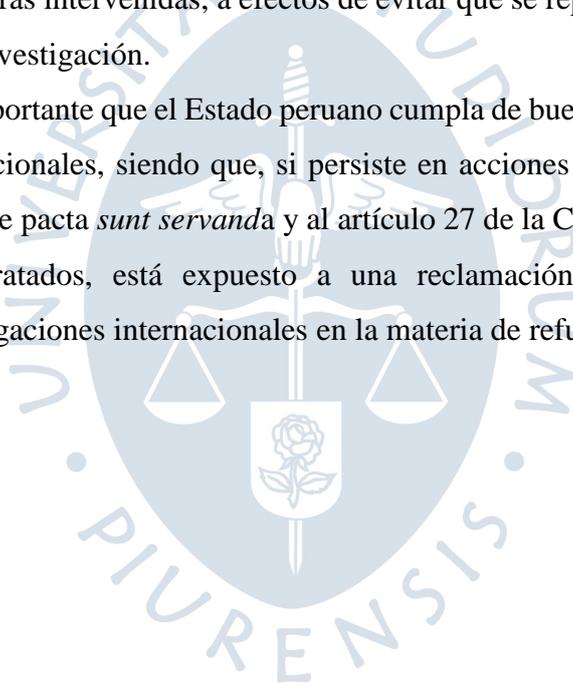
Cuarta. Existe la necesidad de asegurar una adecuada reinserción de la población refugiada y migrante en la sociedad peruana, con la finalidad de erradicar el efecto estigmatizador que recae sobre ella. Ello implica desvirtuar el presunto nexo causal entre el incremento de la inseguridad ciudadana y la presencia de personas extranjeras en el país; difundido y promovido -de manera errónea- a través de los medios de comunicación, proyectos de ley y los discursos públicos de autoridades estatales. Pese a que, se carece de análisis objetivos que acrediten de forma fehaciente la vinculación entre estos dos fenómenos; y que solo ha influido negativamente en la percepción que tiene la población peruana, al asociarla como población que tiende a delinquir.

Quinta. Toda actividad estatal debe asegurar la debida compatibilidad de los enfoques de seguridad ciudadana y derechos humanos. Por lo que, en contextos de operativos de fiscalización migratoria, la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Superintendencia Nacional de Migraciones -como principales entidades públicas

intervinientes- asumen la responsabilidad de vigilar dicha dicotomía de enfoques. Para ello, deben articular una coordinación y cooperación celer y eficaz, encaminada a: (i) garantizar el cumplimiento de sus deberes legales; y (ii) promover la observancia de los estándares internacionales de los derechos humanos; entre los que destacan: las garantías del debido proceso y debida motivación, el principio de unidad familiar e interés superior del niño, el principio de devolución y la prohibición de las expulsiones colectivas.

Sexta. Los hallazgos advertidos en el operativo de fiscalización migratoria realizado en Piura dan luces que se vienen presentando dificultades para lograr una adecuada aplicación de la normativa en materia de refugio y migración. De modo que, es importante que las entidades estatales -como vigilantes de la política migratoria con enfoque de derechos- puedan establecer mecanismos o realizar las estrategias que permitan salvaguardar de manera idónea los derechos de las personas extranjeras intervenidas, a efectos de evitar que se repitan las situaciones como las suscitadas en esta investigación.

Séptima. Es importante que el Estado peruano cumpla de buena fe con sus obligaciones convencionales internacionales, siendo que, si persiste en acciones u omisiones que resulten contrarias al principio de *pacta sunt servanda* y al artículo 27 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, está expuesto a una reclamación de responsabilidad por incumplimiento de obligaciones internacionales en la materia de refugio y migración.



Conceptos claves

Protección internacional: “Aquella que ofrece un Estado a una persona extranjera debido a que sus derechos humanos se ven amenazados o vulnerados en su país de nacionalidad o residencia habitual, y en el cual no pudo obtener la protección debida por no ser accesible, disponible y/o efectiva. (...) De este modo, la expresión protección internacional comprende: (a) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en los convenios internacionales o las legislaciones internas; (b) la protección recibida por las personas solicitantes de asilo y refugiadas con fundamento en la definición ampliada de la Declaración de Cartagena; (c) la protección recibida por cualquier extranjero con base en las obligaciones internacionales de derechos humanos y, en particular, el principio de no devolución y la denominada protección complementaria u otras formas de protección humanitaria, y (d) la protección recibida por las personas apátridas de conformidad con los instrumentos internacionales sobre la materia”¹⁶⁴.

Responsabilidad internacional: El Estado que ha asumido libremente una obligación internacional debe de cumplirla, no pudiendo alegar su derecho interno para justificar el incumplimiento de la misma. De lo contrario, estaría cometiendo un hecho ilícito internacional que daría lugar a la activación de los sistemas de reclamación de responsabilidad¹⁶⁵; toda vez que, se genera el deber de cesación del hecho ilícito (en caso aún continúe) y reparación del daño causado¹⁶⁶.

Migración irregular: “Aquella que ocurre evadiendo las reglas y procedimientos preestablecidos por los Estados para la entrada, permanencia o realización de actividades específicas como el trabajo y los estudios”. De modo que, implica “grandes riesgos que en muchas ocasiones suponen un inminente peligro para sus vidas”¹⁶⁷.

Persona migrante: La distinción entre una persona refugiada y migrante está referida a la dicotomía entre la necesidad de tener que abandonar su país de residencia u origen, versus la elección de desplazarse a otro país, respectivamente. Sin embargo, con el transcurrir de las

¹⁶⁴ Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, de 19 de agosto de 2014, párr. 37.

¹⁶⁵ Mosquera M, Susana, “Reflexiones sobre el sistema internacional a través de los tratados de inversión”, *Revista Tribuna Internacional*, ISSN 0719-482X, Vol. 6 N° 11, 2017, p.2.

¹⁶⁶ Crawford, James & Watkins, Jeremy, “International Responsibility”, en *The Philosophy of International Law*, eds. Besson, Samantha & Tasioulas, John (Oxford: Oxford University Press, 2010), p. 283-298.

¹⁶⁷ Defensoría del Pueblo, “Informe Defensorial N° 146: Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes”, Perú, 2009, p.24.

décadas, se ha evidenciado que los flujos migratorios reflejan la combinación de búsqueda de oportunidades y superar las limitaciones que afrontan en su país¹⁶⁸.

Persona refugiada: La Ley del Refugiado, Ley N° 27891 y su reglamento han recogido las concepciones empleadas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967¹⁶⁹; la Declaración de Cartagena de 1984; así como en el Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En cuanto a la primera definición, se entiende que una persona refugiada es aquella que "debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de su país; o que careciendo de nacionalidad y hallándose, a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él"¹⁷⁰.

Respecto a la segunda definición, se considera como persona refugiada a aquellas "que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público"¹⁷¹.

Por último, el ordenamiento jurídico también considera como refugiada "a la persona que, encontrándose legalmente en el territorio de la República, debido a causas sobrevinientes surgidas en su país de nacionalidad o de residencia, no puede o no quiere volver a dicho país debido al temor de sufrir persecución"¹⁷².

A la persona refugiada reconocida le corresponde recibir un carné de extranjería, el cual constituirá su documento de identidad y le permitirá ejercer actos civiles, administrativos y judiciales a que están facultados los extranjeros, conforme a la normativa vigente¹⁷³.

¹⁶⁸ Carling, Jorgen, *Refugee Advocacy and the Meaning of Migrants* (Oslo: Peace Research Institute Oslo, 2017), p.4, <https://www.prio.org/publications/10471>.

¹⁶⁹ "Los tratados aplicables del derecho internacional de refugiados, y en particular la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, no contienen referencias explícitas sobre los procedimientos a seguir para la determinación de la condición de refugiado y las garantías procesales, por lo que correspondería a los propios Estados determinar dichos procedimientos y las autoridades competentes para hacer efectivo ese derecho". Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la república del Paraguay y la república oriental del Uruguay, de 19 de agosto de 2014, párr. 245.

¹⁷⁰ Congreso de la República, Ley N° 27891, Ley del Refugiado, 2002, artículo 3 inciso a).

¹⁷¹ *Ídem*, artículo 3 inciso b).

¹⁷² *Ídem*, artículo 3 inciso c).

¹⁷³ *Ídem*, artículo 23.

Persona solicitante de la condición de refugiado: Aquella persona que busca ejercer su derecho de solicitar y recibir asilo; en tanto se encuentran en búsqueda de protección internacional. Para determinar si se enmarca dentro de la definición de una persona refugiada, se ha previsto un procedimiento que se encuentra regulado por la legislación del país, en concordancia con instrumentos internacionales ratificados por el Estado Peruano.

Ostentan dicha condición de solicitante de refugio mientras la Comisión Especial para los Refugiados no emita una decisión respecto a su caso particular. Para ello, la Comisión cuenta con un plazo máximo de 60 días hábiles para resolver la solicitud de refugio interpuesta, a menos que se presenten circunstancias razonables que den lugar a prorrogar dicho plazo las veces que resulte necesario¹⁷⁴.

Sin embargo, no todo solicitante de refugio alcanza el reconocimiento del estatus de refugiado. Por lo que, ante un pronunciamiento negativo, el/la solicitante puede presentar recursos de reconsideración o apelación; de conformidad con la normativa vigente.

Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores: Órgano encargado de recibir las solicitudes de refugio y determinar si a una persona le corresponde el estatus de refugiada¹⁷⁵. Resuelve en primera instancia el pedido de refugio del/la solicitante; así como los recursos de reconsideración que se presenten¹⁷⁶; de modo que, en caso confirme la denegatoria de la solicitud de refugio; el/la solicitante deberán presentar su recurso de apelación ante Comisión Revisora para Asuntos de Refugiados¹⁷⁷.

Asimismo, resulta importante mencionar que dicho órgano cuenta con un registro debidamente actualizado de las personas solicitantes de la condición de refugiado, así como de los/as refugiados/as reconocidos por el Estado peruano; debiendo guardar la imparcialidad y confidencialidad debida de dicha información¹⁷⁸. Además, a dicha comisión le corresponde expedir un documento provisional para todas las personas que han solicitado refugio; a efectos de acreditar que su caso se encuentra en evaluación. La vigencia de dicho documento es de 60 días hábiles, pudiendo ser renovado a criterio de la Comisión Especial para los Refugiados¹⁷⁹.

¹⁷⁴ *Ídem*, artículo 15.

¹⁷⁵ *Ídem*, artículo 7.

¹⁷⁶ *Ídem*, artículo 12.

¹⁷⁷ *Ídem*, artículo 18.

¹⁷⁸ *Ídem*, artículo 11.

¹⁷⁹ *Ídem*, artículo 14.

Estado de origen: “Se entenderá el Estado del que sea nacional la persona de que se trate”¹⁸⁰ o donde hayan tenido su residencia habitual¹⁸¹.

Estado de tránsito: “Se entenderá cualquier Estado por el que pase el interesado en un viaje al Estado de empleo o del Estado de empleo al Estado de origen o al Estado de residencia habitual”¹⁸².

Estado de destino: “En el contexto de la migración, país que corresponde al destino de una persona o de un grupo de personas, independientemente de si migran de forma regular o irregular”¹⁸³.

Orden interno: “Es el cumplimiento por parte del Estado de brindar las condiciones necesarias de tranquilidad y seguridad para que los ciudadanos se desenvuelvan libremente; al par de que éstos, los ciudadanos, respeten y cumplan las normas y leyes que engloba el orden público, con la finalidad de tener o gozar de un clima propicio de paz, armonía y justicia que facilite la consecución del progreso y desarrollo nacionales”¹⁸⁴.

Orden público: “Es el conjunto de valores, principios y pautas de comportamiento político, económico y cultural en sentido lato, cuyo propósito es la conservación y adecuado desenvolvimiento de la vida coexistencial”¹⁸⁵.

¹⁸⁰ Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CMW), que entró en vigencia en la República del Perú a partir del 1 de enero de 2006, artículo 6.

¹⁸¹ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Glosario de la OIM sobre Migración”, 2019, p.78, <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>.

¹⁸² Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (CMW), que entró en vigencia en la República del Perú a partir del 1 de enero de 2006, artículo 6.

¹⁸³ Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Glosario de la OIM sobre Migración*, 2019, p.158, <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>.

¹⁸⁴ Del Solar R., Francisco, “Orden Público Y Orden Interno”, *Ius Et Praxis*, N° 017, 1991, p. 279-282, <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis1991.n017.3473>.

¹⁸⁵ Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.° 3283-2003-AA/TC, de 15 de junio de 2004, fundamento 28.

Lista de abreviaturas

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CorteIDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CEPR	Comisión Especial para los Refugiados
CMW	Comité para la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y sus Familiares
CADH	Convención Americana sobre Derechos Humanos
CMTF	Convención Internacional sobre la protección de los derechos de los trabajadores migratorios y sus familiares
CPP	Carné de permiso temporal de permanencia
DP	Defensoría del Pueblo
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
R4V	Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela
PNP	Policía Nacional del Perú
Migraciones	Superintendencia Nacional de Migraciones
TC	Tribunal Constitucional





Lista de referencias

- ACNUR, “Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2021”, consultada el 6 de julio de 2022, https://www.acnur.org/publications/pub_inf/62aa717288e/tendencias-globales-de-acnur-2021.html.
- ACNUR, “Directriz de enfoque diferencial para el goce efectivo de derechos de las personas en situación de desplazamiento forzado con discapacidad en Colombia”, enero de 2011, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7536.pdf>.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas de los Derechos Humanos (OACNUDH) Colombia, “Novedades: ¿Qué es el enfoque diferencial?”, consultada el 2 de febrero de 2022, <https://www.hchr.org.co/index.php/76-boletin/recursos/2470-ique-es-el-enfoque-diferencial>.
- Bregaglio, Renata., Constantino, Renato. & Chávez, Carmela, *Políticas públicas con enfoque de derechos humanos en el Perú. El Plan Nacional de Derechos Humanos y las experiencias de planes regionales en derechos humanos* (Lima, Perú: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú- IDEHPUCP y Konrad Adenauer Stiftung- KAS, 2014), <https://idehpucp.pucp.edu.pe/wp-content/uploads/2014/05/Pol%C3%ADticas-p%C3%BAblicas-con-enfoque-de-derechos-humanos-en-el-Per%C3%BA.pdf>.
- Button, Emily., Blouin, Cécile. & Carrasco Andrea, *Cuaderno de sentencias emblemáticas para la protección y garantía de los derechos de las personas refugiadas y migrantes en América del Sur* (Lima, Perú: Instituto de Democracia y Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú, Comisión Permanente de Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad y Justicia en tu Comunidad del Poder Judicial del Perú, 2021), https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/9e10620043c0780aa765a76745cba5c4/Cuaderno_de_sentencias_emblem%C3%A1ticas.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9e10620043c0780aa765a76745cba5c4.
- Carling, Jorgen, *Refugee Advocacy and the Meaning of Migrants* (Oslo: Peace Research Institute Oslo, 2017), <https://www.prio.org/publications/10471>.
- Castles, Stephen, "Factores que hacen y deshacen las políticas migratorias", en *Repensando las migraciones. Nuevas perspectivas teóricas y empíricas*, Coord. Alejandro Portes y Josh Dewind, (México: Miguel Ángel Porrúa/Instituto Nacional de Migración /Universidad Autónoma de Zacatecas, 2006), p. 33-66.
- Castillo C, Luis, “Persona y Derechos Humanos” en la *IV Convención de Derecho Público*, Coord. Ronald Vílchez (Lima, Perú: Palestra, 2017), p. 151–173.

- Castillo C, Luis, “Debido proceso y tutela jurisdiccional” en *La Constitución comentada: análisis artículo por artículo*, Coord. W. Gutiérrez, Vol. III, (Lima, Perú: Gaceta Jurídica, 2013), pp. 57-71.
- Castillo C, Luis, “Los derechos humanos y su constitucionalización” en *Derecho al trabajo y proceso de amparo* (Lima, Peru: Palestra, 2017), p.25-59.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) & Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (Caref), *Laberintos de papel. Desigualdad y regularización migratoria en América del Sur 2020* (Argentina: CELS & Caref, 2020), <https://www.cels.org.ar/web/publicaciones/laberintos-de-papel-desigualdad-y-regularizacion-migratoria-enamerica-del-sur/>.
- Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), consultada el 06 de julio de 2022, <http://portal.reee.gob.pe/refugiados/SitePages/Home.aspx>.
- Comité para la Protección de los Derechos de los Trabajadores Migratorios y sus Familiares (CMW), “Aportes del Comité de Derechos de Trabajadores Migratorios para el Comentario General nro. 35 del Comité de Derechos Humanos, sobre “el derecho a la libertad y la seguridad personal: artículo 9”.
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (CMW), “Observaciones finales sobre el segundo informe periódico de Chile”, CMW/C/CHL/CO/2, 11 de mayo de 2011, <https://docstore.ohchr.org/SelfServices/FilesHandler.ashx?enc=6QkG1d%2fPPRiCAqhKb7yhsht5zsOGAktLwj8hRZOJLOmFxrHk%2fH%2bhxSZNfJ4Udci0sJrV%2b4n5kXOTSK46gBGzF4WC2I2SBJiMVPYmgIGlsvdP%2bQMmRTfIZ11UtyBLCBPG>.
- Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y Comité de los Derechos del Niño (CMW), *Observación general conjunta núm. 3 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y núm. 22 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre los principios generales relativos a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional*, CMW/C/GC/3–CRC/C/GC/22, 16 de noviembre de 2017.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, “Recomendación General N° XXX: Discriminación contra los no ciudadanos”, 4 de mayo de 2005.

- Congreso de la República. Sesión ordinaria de la Comisión Especial de Seguridad Ciudadana, del 5 de abril de 2022, Facebook, consultada el 5 de abril de 2022, <https://www.facebook.com/canalcongresoperu/videos/comisi%C3%B3n-de-seguridad-ciudadana/553447132804345>.
- Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe del Consejo de Derechos Humanos sobre su 20º período de sesiones: Los derechos de los migrantes”, A/HRC/20/2, 14 de noviembre 2013.
- Consejo de Derechos Humanos de la Asamblea General de las Naciones Unidas, “Informe de la Relatora Especial de Naciones Unidas sobre Derechos Humanos de Migrantes”, A/HRC/20/24, 2 de abril de 2012, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9656.pdf>.
- CIDH, *Migración forzada de personas venezolanas*, Resolución 2/2018, de 14 de marzo de 2018, <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/Resolucion-2-18-es.pdf>.
- CIDH, *Principios interamericanos sobre los derechos humanos de todas las personas migrantes, refugiadas, apátridas y las víctimas de la trata de personas*, Resolución 04/19 aprobada por la Comisión, el 7 de diciembre de 2019.
- CIDH, “Guía práctica: ¿Cómo hacer más efectiva la protección a la unidad familiar y la reunificación familiar en situaciones de movilidad humana y movimientos mixtos, y en contexto de pandemia?”, https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/guia_practica_migracion_esp.pdf.
- CIDH, “La CIDH expresa preocupación por las expulsiones de personas en situación de movilidad humana en Chile y llama al Estado a respetar el principio de no devolución”, consultada el 2 de julio de 2022, <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/318.asp>.
- Crawford, James & Watkins, Jeremy, “International Responsibility”, en *The Philosophy of International Law*, eds. Besson, Samantha & Tasioulas, John (Oxford: Oxford University Press, 2010).
- De Lucas, Javier, “La herida original de las políticas de inmigración. A propósito del lugar de los Derechos Humanos en las políticas de inmigración”, *Isegoría*, N° 26, 2002, p. 59-84, <https://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/view/571/572>.
- Del Solar R., Francisco, “Orden Público Y Orden Interno”, *Ius Et Praxis*, N° 017, 1991, p. 279-282, <https://doi.org/10.26439/iusetpraxis1991.n017.3473>.

- Defensoría del Pueblo, “Informe Defensorial N° 146: Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes”, Perú, 2009.
- Defensoría del Pueblo, “Informe de Adjuntía N° 009-2014-DP/ADHPD: Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo”, 2014.
- Defensoría del Pueblo, “Informe de Adjuntía N° 002-2020-DP/ADHPD: Personas venezolanas en el Perú. Análisis de la situación antes y durante la crisis sanitaria generada por el covid-19”, 2020.
- Defensoría del Pueblo, “Estado debe reforzar sistema de refugio y garantizar derechos de quienes buscan protección internacional”, 20 de junio de 2022, consultada el 29 de junio de 2022, <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-estado-debe-reforzar-sistema-de-refugio-y-garantizar-derechos-de-quienes-buscan-proteccion-internacional/>.
- Defensoría del Pueblo, “Defensoría del Pueblo advierte graves deficiencias en procedimiento sancionador migratorio de personas migrantes y refugiadas en Piura”, consultada el 9 de julio de 2022, <https://www.defensoria.gob.pe/defensoria-del-pueblo-advierte-graves-deficiencias-en-procedimiento-sancionador-migratorio-de-personas-migrantes-y-refugiadas-en-piura/>.
- Hernández, Agustina., Jara, María José & Peralta, Angela., “Nacionalidad y apatridia. Análisis del caso Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos”, Revista de Investigación sobre Migraciones. Año 3 –N° 2, 2020, p. 89-116,
- Defensoría del Pueblo. “Nota de Prensa N.° 383/OCII/DP/2022: Defensoría del Pueblo: Estado debe reforzar sistema de refugio y garantizar derechos de quienes buscan protección internacional”, consultada el 2 de julio de 2022, <https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2022/06/NP-383-2022-Di%CC%81a-del-Refugiado.pdf>.
- Diario Perú 21, “Liberan a 41 extranjeros que iban a ser expulsados de Perú: tenían antecedentes policiales en Venezuela”, consultada el 02 de mayo de 2022, <https://peru21.pe/lima/mininter-liberan-a-41-extranjeros-que-iban-a-ser-expulsados-del-peru-tenian-antecedentes-policiales-en-venezuela-video-nndc-noticia/>.
- Diario RPP, “El Gobierno iba a expulsar a 41 venezolanos, pero el vuelo fue postergado”, consultada el 02 de mayo de 2022, <https://rpp.pe/peru/actualidad/gobierno-iba-a-expulsar-a-41-venezolanos-pero-el-vuelo-fue-postergado-noticia-1376446>

- Diario El Correo, “Alcalde de Piura anuncia proyecto de ley contra extranjeros”, consultada el 16 de julio de 2022, <https://diariocorreo.pe/edicion/piura/alcalde-de-piura-anuncia-proyecto-de-ley-contra-extranjeros-peru-noticia/?outputType=amp>.
- García, Lila, "Migraciones, Estado y una política del derecho humano a migrar: ¿hacia una nueva era en América Latina?", *Colombia Internacional*, N° 88, 2016, p.107-133, <https://doi.org/10.7440/colombiaint88.2016.05>.
- González C, Noelia, “De Indeseables a Ilegales: Una aproximación a La Irregularidad Migratoria”, *Arbor Ciencia, Pensamiento y Cultura*, Vol. 186, N° 744, 2010, p. 671-687, <https://doi.org/10.3989/arbor.2010.744n1225>.
- Instituto Nacional de Estadística (INEI), “Condiciones de vida de la población venezolana que reside en Perú- ENPOVE 2018”, 2019, https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1666/libro.pdf.
- Instituto Nacional Penitenciario (INPE), “Informe estadístico: enero 2022”, 2022, https://siep.inpe.gob.pe/Archivos/2022/Informes%20estadisticos/informe_estadistico_enero_2022.pdf.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), “Más de tres millones de peruanos salieron del país y no han retornado”, 16 de octubre de 2018, consultada el 6 de julio de 2022, <https://m.inei.gob.pe/prensa/noticias/mas-de-tres-millones-de-peruanos-salieron-del-pais-y-no-han-retornado-11010/>.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Consejo de Ministros aprueba proyecto de ley sobre expulsión de extranjeros propuesto por el MINJUSDH”, consultada el 16 de agosto de 2022, <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/639764-consejo-de-ministros-aprueba-proyecto-de-ley-sobre-expulsion-de-extranjeros-propuesto-por-el-minjusdh>.
- Ministerio del Interior, “Policía Nacional crea brigada especial contra la migración delictiva”, consultada el 6 de julio de 2022, <https://www.gob.pe/institucion/mininter/noticias/78186-policia-nacional-crea-brigada-especial-contra-lamigracion-delictiva>.
- Mosquera M, Susana, “Reflexiones sobre el sistema internacional a través de los tratados de inversión”, *Revista Tribuna Internacional*, ISSN 0719-482X, Vol. 6 N° 11, 2017.
- Municipalidad Provincial de Piura, “Intervención a más de 40 extranjeras quienes mañana serán expulsadas del país”, consultada el 9 de julio de 2022, <https://www.gob.pe/institucion/munipiura/noticias/602942-intervencion-a-mas-de-40-extranjeras-quienes-manana-seran-expulsadas-del-pais>.

Observatorio Nacional de Política Criminal (INDAGA) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, “Migración y crimen en el Perú”, 2022.

Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), “Nota Técnica: La regularización migratoria como condición esencial para la protección integral de los derechos de niños, niñas y adolescentes en contexto de movilidad humana”, 2020, https://www.unicef.org/lac/media/14396/file/Nota_tecnica_regularizacion_migratoria_y_derechos_nna.pdf.

Organización de las Naciones Unidas (ONU), “La Agenda 2030 para el desarrollo sostenible y sus 17 objetivos”, <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), “Glosario de la OIM sobre Migración”, 2019, <https://publications.iom.int/system/files/pdf/iml-34-glossary-es.pdf>

Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela (R4V), "Análisis conjunto de necesidades 2022: Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes, 2021, p. 38, <https://www.r4v.info/es/document/JNA-RMRP2022>.

Plataforma de Coordinación para Migrantes y Refugiados de Venezuela (R4V), “Refugiados y Migrantes venezolanos en la región”, consultada el 6 de julio de 2022, <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>.

Superintendencia Nacional de Migraciones, “Nota de prensa: Amplían vigencia del Carné de Permiso Temporal de Permanencia – CPP a dos años”, consultada el 8 de julio de 2022, <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/630370-amplian-vigencia-del-carne-de-permiso-temporal-de-permanencia-cpp-a-dos-anos>.

Superintendencia Nacional de Migraciones, “Webinar: Uniendo esfuerzos por la integración económica de ciudadanos locales y extranjeros”, Facebook, 20 de enero de 2022, <https://www.facebook.com/MigracionesDePeru/videos/webinar-uniendo-esfuerzos-por-la-integraci%C3%B3n-econ%C3%B3mica-de-ciudadanos-locales-y-e/675306180135278/>.

Superintendencia Nacional de Migraciones, “Webinar: Regularización migratoria”, 11 de febrero de 2022.

Jurisprudencia

Corte IDH, *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la república del Paraguay y la república oriental del Uruguay, de 19 de agosto de 2014.

Corte IDH, Opinión Consultiva N°4-3-21/2016, 04 de mayo de 2017.

Corte IDH, *Condición jurídica y derechos de los migrantes indocumentados*, Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003.

Corte IDH, *Caso Vélez Loo v. Panamá*, (Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas), Sentencia de 23 de noviembre de 2010.

Corte IDH, *Caso del Tribunal Constitucional Vs. Perú*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 31 de enero de 2001. Serie C N°. 71.

Corte IDH, *Caso Hilaire, Constantine y Benjamin y otros Vs. Trinidad y Tobago*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 21 de junio de 2002. Serie C N°. 94.

Corte IDH, *Caso Nadege Dorzema y otros vs. República Dominicana*, (Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia de 24 de octubre de 2012, Serie C N° 251.

Corte IDH, *Caso Familia Pacheco Tineo Vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, (Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas), Sentencia 25 de noviembre de 2013, Serie C N° 272.

Pleno de sentencia 266/2022 del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00688-2020-PHC/TC, de 09 de septiembre de 2022.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 3283-2003-AA/TC, de 15 de junio de 2004.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 05994-2005-HC/TC, de 29 de agosto de 2005.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 2050-2002-AA/TC, de 16 de abril de 2003.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 02386-2008-PA/TC, de 18 de agosto de 2010.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 00917-2007-PA/TC, de 18 de marzo de 2009.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N° 03741-2004-AA/TC, de 14 de noviembre de 2005.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N ° 02744 2015-PA/TC, de 8 de noviembre de 2016.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente N.º 06389-2015-PA/TC, 08 de junio de 2017.



Normativa

Congreso de la República. Ley N°27891 “Ley del Refugio”. 2002.

Constitución Política del Perú. 1993.

Decreto Supremo N° 0010-2020-IN, que aprueba medidas especiales, excepcionales y temporales para regularizar la situación migratoria de extranjeros y extranjeras, de 22 de octubre de 2020.

Decreto Supremo N° 008-2022-IN, que amplía la vigencia del Carné de Permiso Temporal de Permanencia- CPP como consecuencia de la obtención del Permiso Temporal de Permanencia, de 7 de julio de 2022.

Decreto Legislativo N° 957, Código procesal penal, 2004,

Decreto Legislativo N°1350, Ley de Migraciones, 2017.

Decreto Supremo N° 026-2017-IN, Reglamento de la Ley de la Policía Nacional del Perú, 2017.

Decreto Supremo N° 007-2017-IN, Reglamento de la Ley de Migraciones, 2017.

Reglamento de la Ley de Refugiado N° 27891, 2003.

Reglamento del Congreso de la República del Perú.

Resolución Ministerial N° 0794-2021-IN, 2021.

Resolución Ministerial N° 1520-2019-IN, Reglamento de organización y funciones - ROF del Ministerio del Interior, 2019.

Superintendencia Nacional de Migraciones, Resolución de Superintendencia N° 000150-2021-MIGRACIONES, que dispone aprobar la Directiva “Acreditación de Personas en situación de Vulnerabilidad”, 14 de julio de 2021, https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2379249/Resoluci%C3%B3n%20de%20Superintendencia.pdf_.

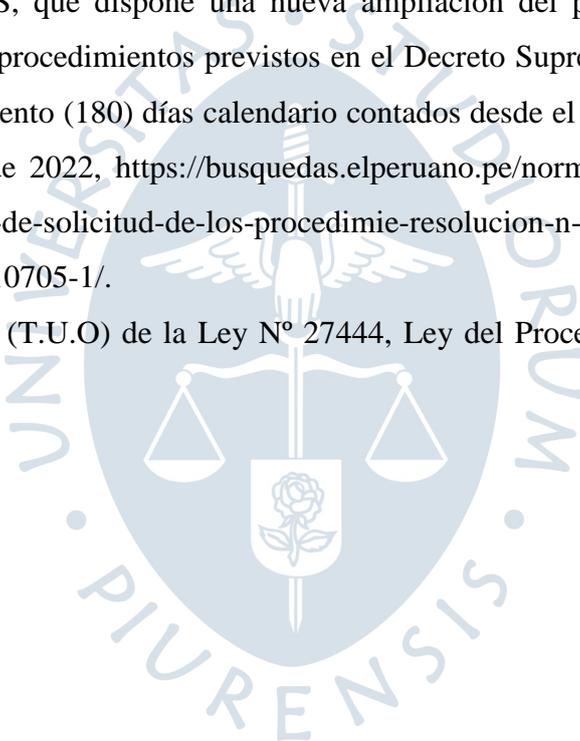
Superintendencia Nacional de Migraciones, Resolución de Superintendencia N° 0260-2020-MIGRACIONES, que dispone aprobar el Protocolo Verificación y Fiscalización Migratoria en Establecimientos de Hospedaje de la Superintendencia Nacional de Migraciones, Protocolo Verificación y Fiscalización Migratoria en Terminales Terrestres de la Superintendencia Nacional de Migraciones, Protocolo Verificación y Fiscalización Migratoria en Aeropuertos Internacionales de la Superintendencia Nacional de Migraciones, 10 de diciembre de 2020, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2828006/RS2602020.pdf.pdf?v=1644872031>.

Superintendencia Nacional de Migraciones, Resolución de Superintendencia N° 080-2021-MIGRACIONES, que dispone aprobar el Protocolo de Atención y Derivación de personas migrantes en situación de vulnerabilidad, 9 de abril de 2021, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2037073/%20anexo%20I.pdf>.

Superintendencia Nacional de Migraciones, Resolución de Superintendencia N° 0150-2021-MIGRACIONES, que dispone aprobar la Directiva Acreditación de Personas en situación de Vulnerabilidad, 14 de julio de 2021, <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2379249/Resoluci%C3%B3n%20de%20Superintendencia.pdf?v=1640814453>.

Superintendencia Nacional de Migraciones, Resolución de Superintendencia N° 0238-2022-MIGRACIONES, que dispone una nueva ampliación del plazo de presentación de solicitud de los procedimientos previstos en el Decreto Supremo N° 010-2020-IN por un periodo de ciento (180) días calendario contados desde el 3 de octubre de 2022, 29 de septiembre de 2022, <https://busquedas.elperuano.pe/normaslegales/amplian-plazo-de-presentacion-de-solicitud-de-los-procedimie-resolucion-n-000238-2022-migraciones-2110705-1/>.

Texto Único Ordenado (T.U.O) de la Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General, 2019.



Instrumentos Internacionales

Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

Convención de Viena sobre los tratados de 1969.

Convención Internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y sus familiares de 1990.

Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre de 1948.

Declaración de Cartagena sobre los refugiados de 1984.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de 1966.

Pacto Mundial para una Migración Ordenada, Segura y Regular de 2018.

Protocolo de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.





Anexos





Anexo A. Estado de regularización migratoria de personas extranjeras

Estado	Cantidades
CPP entregado	91596
CPP impreso por entregar	27483
CPP en calificación	117290
CPP otros (observados)	1460
Preinscritos NO trámite CPP	266964

Fuente: Webinar: Regularización Migratoria, organizado por la Superintendencia Nacional de Migraciones, de fecha 11 de febrero de 2022. Base de Datos del Sistema Integrado de Migraciones. Superintendencia Nacional de Migraciones



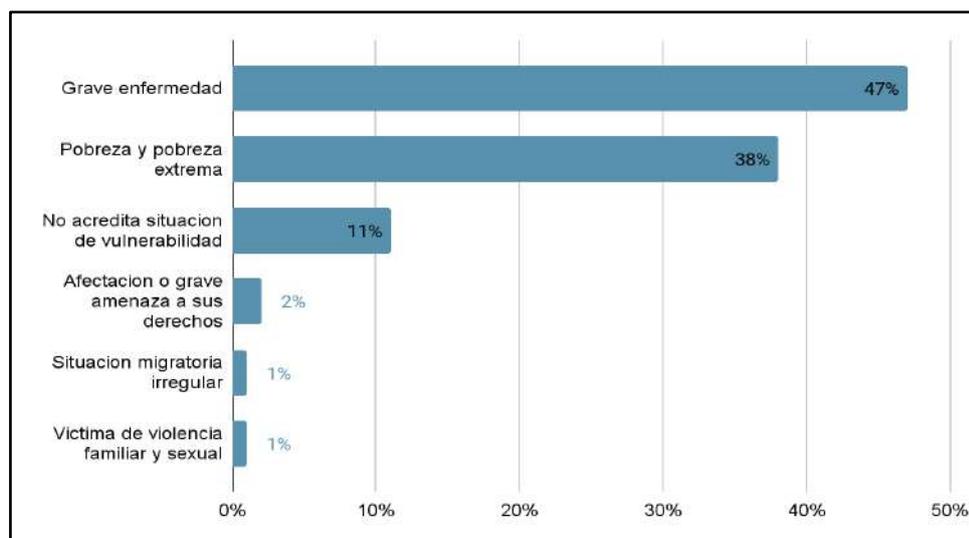
Anexo B. Personas atendidas por Migraciones en el servicio de extranjero en situación de vulnerabilidad

%		Mujer (54%)	Hombre (46%)
Total	1285	691	594
De 0 a 5 años	15	9	6
De 6 a 11 años	18	11	7
De 12 a 18 años	15	5	10
+ de 18 años	1237	666	571

Fuente: Webinar: Personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, organizado por la Universidad de Piura (UDEP), de fecha 20 de septiembre de 2021. Base de Datos del Sistema Integrado de Migraciones. Superintendencia Nacional de Migraciones



Anexo C. Personas atendidas por Migraciones en el servicio de extranjero en situación de vulnerabilidad (por tipo de vulnerabilidad)



Fuente: Webinar: Personas extranjeras en situación de vulnerabilidad, organizado por la Universidad de Piura (UDEP), de fecha 20 de septiembre de 2021. Base de Datos del Sistema Integrado de Migraciones. Superintendencia Nacional de Migraciones

