



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



## Pleno. Sentencia 1007/2021

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

### RAZÓN DE RELATORÍA

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

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

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

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

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

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

Flavio Reátegui Apaza  
Secretario Relator

SS.

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

### VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

**S.**

**LEDESMA NARVÁEZ**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

## VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO MIRANDA CANALES

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

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

### **Sobre la procedibilidad de la demanda**

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

### **Análisis del caso**

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

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

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

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

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



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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

En este sentido, mi voto es por:

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

S.

**MIRANDA CANALES**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

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

**S.**

**BLUME FORTINI**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

### VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

#### **Análisis del caso concreto**

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

S.

**ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA**



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

### ASUNTO

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

### ANTECEDENTES

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

## FUNDAMENTOS

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



TRIBUNAL CONSTITUCIONAL



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

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

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

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

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

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

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

Por estos fundamentos, nuestro voto es por lo siguiente:

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

SS.

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

**PONENTE SARDÓN DE TABOADA**