Firmado digitalmente por:
ALZAMORA CARDENAS VICTOR ANDRES
FIR 06283988 hard
Motivo: Doy fe
Fecha: 17/10/2025 16:56:35-0500

Firmado digitalmente por:
PACHECO ZERGA LUZ IMELDA FIR
02860240 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 12/10/2025 13:45:23-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Pleno. Sentencia 181/2025

EXP. N. º 04021-2024-PHC/TC
LIMA
JHOAN SEBASTIÁN CÁRDENAS ROJAS representado por la ASOCIACIÓN CIVIL DE DEFENSA DEL INMIGRANTE – ACIDEIN

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Firmado digitalmente por:
DOMINGUEZ HARO Helder FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/10/2025 11:20:29-0600

En Lima, a los 7 días del mes de octubre de 2025, el Tribunal Constitucional, en sesión de Pleno Jurisdiccional, con la asistencia de los señores magistrados Pacheco Zerga, presidenta; Domínguez Haro, vicepresidente; Morales Saravia, Gutiérrez Ticse, Monteagudo Valdez, Ochoa Cardich y Hernández Chávez, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jesús Guillermo Chang Martínez, en representación de la Asociación Civil de Defensa del Inmigrante "ACIDEIN", a favor de don Jhoan Sebastián Cárdenas Rojas, contra la Resolución 23, de fecha 15 de agosto de 2024[1], expedida por la Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, que declaró improcedente la demanda de *habeas corpus* de autos.

Firmado digitalmente por:
MORALES SARAVIA Francisco
Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/10/2025 14:30:24-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 26 de octubre de 2023, don Jesús Guillermo Chang Martínez, en representación de la Asociación Civil de Defensa del Inmigrante "ACIDEIN", interpone demanda de *habeas corpus*[2] a favor de don Jhoan Sebastián Cárdenas Rojas, y la dirige contra don Henry Paricahua Carcasusto, gerente de servicios migratorios de la Superintendencia Nacional de Migraciones y los que resulten responsables. Denuncia la vulneración de los derechos al debido proceso en el marco de un procedimiento sancionador administrativo, al libre tránsito y a elegir el lugar de residencia; así como del principio de protección de la familia.

Solicita que se declaren nulos los siguientes actos administrativos:

(i) la Resolución de Gerencia 0087-2017-MIGRACIONES-SM, de fecha 11 de enero de 2017[3], que aplicó la sanción de salida obligatoria, con impedimento de ingreso al territorio nacional, al ciudadano de nacionalidad colombiana, don Jhoan Sebastián

Firmado digitalmente por:
GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 13/10/2025 10:58:21-0500

[1] F. 554 del documento PDF del expediente.
[2] F. 6 del documento PDF del expediente.
[3] F. 358 del documento PDF del expediente.

Esta es una representación impresa cuya autenticidad puede ser contrastada con la representación imprimible localizada en la sede digital del Tribunal Constitucional. La verificación puede ser efectuada a partir de la fecha de publicación web de la presente resolución. Base legal: Decreto Legislativo N.° 1412, Decreto Supremo N.° 029-2021-PCM y la Directiva N.° 002-2021-PCM/SGTD.
URL: https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2025/04021-2024-HC.pdf

Firmado digitalmente por:
MONTEAGUDO VALDEZ Manuel FAU
20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/10/2025 12:35:15-0500

Firmado digitalmente por:
HERNANDEZ CHAVEZ Pedro Alfredo
FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/10/2025 16:34:17-0500

Firmado digitalmente por:
OCHOA CARDICH Cesar Augusto FIR
06626828 hard
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/10/2025 15:26:18-0500

Cárdenas Rojas; y dispuso ingresar en el SIM-DNV (Sistema de Migraciones – Alerta de Personal y Documentos) la alerta de impedimento de ingreso impuesta.

(ii) la Orden de Salida o Expulsión 0084, de fecha 11 de enero de 2017[4]; y,

(iii) la Cédula de Notificación 35953-2021-MIGRACIONES-SM-IN-CCM, de fecha 21 de abril de 2021[5], por la cual se pone en conocimiento la resolución de fecha 21 de abril de 2021,[6] que declaró improcedente la solicitud de cambio de calidad migratoria, presentada por el favorecido.

También solicita que se requiera a la administración que remita la Resolución 0087-2017, de fecha 11 de enero de 2017, y el expediente del procedimiento sancionador administrativo como medio de prueba.

Alega que el día 6 de marzo de 2016, don Jhoan Sebastián Cárdenas Rojas –ciudadano colombiano– ingresó a territorio peruano, lo cual quedó registrado en el control de Migraciones. Anota que, debido a su nacionalidad, le alcanzan los efectos del convenio o acuerdo de Mercosur.

Refiere que, con fecha 6 de enero de 2017, el favorecido fue intervenido por personal policial de Imperial – Cañete, en momentos en que se encontraba acompañado de su pareja. Precisa que, con el pretexto de ver su condición y estatus migratorio, fue detenido, posteriormente trasladado a Lima y puesto a disposición de la Policía de Extranjería, sin que haya cometido delito alguno.

Menciona que en la sede policial de seguridad de Estado de la Policía de Extranjería se le imputó ser prestamista y pertenecer "al gota a gota"; no obstante, el favorecido negó tal imputación y adujo que su esposa es comerciante y él la acompañaba a realizar sus labores comerciales, por tener el estatus migratorio de permanencia temporal.

Arguye que fue detenido durante seis días, esto es, del 6 al 11 de enero de 2017, sin la intervención o conocimiento del Ministerio Público ni del Consulado colombiano en Lima. Afirma que, en dicho contexto, se le tomó una manifestación sin la presencia de fiscal ni de un abogado, y

[4] F. 356 del documento PDF del expediente.
[5] F. 354 del documento PDF del expediente.
[6] Expediente Administrativo LM200255896.

se generó el estado 82-2017, de fecha 10 de enero de 2017, lo que vulnera el derecho a la defensa del favorecido.

Sostiene que el atestado policial fue remitido a la Superintendencia Nacional de Migraciones, y que esta expidió la Resolución de Gerencia 0087-2017-MIGRACIONES-SM, de fecha 11 de enero de 2017, y la Orden de Salida o de Expulsión 0084; y que esta resolución dispone la expulsión del territorio nacional del favorecido, con impedimento de ingreso al territorio nacional por el tiempo de cinco años y, además, impone alertas migratorias restrictivas de ingreso al territorio nacional y de libre transitorio. Manifiesta que la sanción administrativa fue impuesta sin que el favorecido haya sido notificado de la instauración del proceso sancionador administrativo en su fase instructiva, de modo que se le impidió realizar sus descargos de manera verbal o por escrito.

Indica que, el 28 de diciembre de 2020, el favorecido solicitó el cambio de calidad migratoria de turista ante la Dirección de Operaciones de Migraciones, amparándose en el acuerdo internacional Mercosur y en que es padre de un menor de seis meses de nacionalidad peruana; no obstante, pese a cumplir con los requisitos, se declaró improcedente su solicitud, al contar con la sanción de impedimento de ingreso al territorio nacional.

Asevera que la administración migratoria debió valorar y tomar en cuenta que el favorecido cuenta con una familia, constituida por su esposa colombiana y su menor hijo peruano, de conformidad con la sentencia emitida por el Tribunal Constitucional en el Expediente 01504-2019-PHC/TC. Además, resalta que la administración migratoria no ha motivado lo resuelto en contra del favorecido; y que la expulsión de un extranjero debe ser ordenada por mandato judicial. Advierte que la sanción prescribió en el año 2022, pero la alerta migratoria se mantiene vigente.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional – Sede Alzamora Valdez de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 26 de octubre de 2023[7], admite a trámite la demanda.

El procurador público a cargo del Sector Interior del Ministerio de Interior se apersona al proceso y contesta la demanda[8]. Señala que el

[7] F. 28 del documento PDF del expediente.
[8] F. 37 del documento PDF del expediente.

favorecido es un ciudadano extranjero que se encuentra en el territorio nacional, y, como tal, se encuentra obligado a respetar las leyes y reglamentos del país. Afirma que el favorecido incurrió en infracción migratoria al haber presentado documentación falsa, de modo que se encontraba en situación irregular, lo que ameritó que se inicie un procedimiento administrativo sancionador que estuvo revestido de todas las garantías.

Además, menciona que se puso en conocimiento de favorecido el procedimiento administrativo, sin que este haya emitido sus descargos; y, que, sin haber agotado la vía administrativa, se presentó la demanda de *habeas corpus*.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional – Sede Alzamora Valdez de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante sentencia, Resolución 5, de fecha 20 de diciembre de 2023[9], declara improcedente la demanda en aplicación de los numerales 1) y 2) del artículo 7 del Nuevo Código Procesal Constitucional. Considera que la sanción impuesta al favorecido no se ejecutó, en tanto no se presentó a las citaciones que le fueron cursadas para tal efecto; y que, si bien la sanción ya prescribió en el año 2022, el favorecido no ha solicitado la prescripción de la medida por el mecanismo procesal correspondiente, ante la autoridad migratoria.

Arguye que la resolución que denegó el pedido de cambio de estatus migratorio le fue notificada al beneficiario en su oportunidad, por lo que tuvo la posibilidad de interponer los recursos impugnatorios respectivos; y que en el caso ha operado la causal de expulsión, toda vez que el beneficiario tenía la condición de irregular, al haberse vencido su permiso de ingreso.

La Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante la Resolución 11, de fecha 23 de enero de 2024[10], declara nula la sentencia, Resolución 5, de fecha 20 de diciembre de 2023, y ordena al *a quo* que emita una nueva sentencia.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima mediante sentencia, Resolución 18, de fecha 26 de junio de 2024[11], declara improcedente la demanda. Argumenta que, del Parte Policial

[9] F. 89 del documento PDF del expediente.
[10] F. 331 del documento PDF del expediente.
[11] F. 472 del documento PDF del expediente.

1399-2017-DIRNOS-DIRSEEST/DIVEXT-CM, y de las cédulas de notificación obrantes en el expediente administrativo, se deja constancia de la clara intención del administrado de evadir su responsabilidad en dicho procedimiento, pese a haber sido notificado, por lo que pudo conocer los alcances de lo resuelto en dicha instancia y ejercer su derecho de defensa, e interponer los recursos que la normativa franquea.

Además, considera que el beneficiario no ha cumplido con regularizar su permanencia en el Perú, pues ha sido reacio a cumplir con el mandato de salida del país y no ha presentado los recursos que la ley le faculta para impugnar las decisiones migratorias que pretende cuestionar a través del proceso de *habeas corpus*.

La Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima confirma la sentencia apelada, por similares fundamentos.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se declaren nulos los siguientes actos administrativos:

   (i) la Resolución de Gerencia 0087-2017-MIGRACIONES-SM, de fecha 11 de enero de 2017, que aplicó la sanción de salida obligatoria con impedimento de ingreso al territorio nacional al ciudadano de nacionalidad colombiana, don Jhoan Sebastián Cárdenas Rojas (favorecido), y dispuso ingresar en el SIM-DNV (Sistema de Migraciones – Alerta de Personal y Documentos) la alerta de impedimento de ingreso impuesta.

   (ii) la Orden de Salida o Expulsión 0084, de fecha 11 de enero de 2017; y,

   (iii) la Cédula de Notificación 35953-2021-MIGRACIONES-SM-IN-CCM, de fecha 21 de abril de 2021, por la cual se pone en conocimiento la resolución de fecha 21 de abril de 2021[12], que declaró improcedente la solicitud de cambio de calidad migratoria, presentada por el favorecido.

[12] Expediente Administrativo LM200255896.

2. Se denuncia la vulneración de los derechos al debido proceso en el marco de un procedimiento sancionador administrativo, al libre tránsito y a elegir el lugar de residencia; así como del principio de protección de la familia.

Protección constitucional de los migrantes

3. Este Tribunal Constitucional considera de fundamental importancia destacar que, si bien los Estados cuentan con un ámbito especialmente amplio para el establecimiento y dirección de sus políticas migratorias, en tanto se trata de medidas destinadas a garantizar la seguridad nacional y el orden público, el ejercicio de esta potestad no puede soslayar dos premisas esenciales:

   - En primer lugar, que la entrada o residencia irregulares nunca deben considerarse delitos, sino tan solo faltas administrativas, por lo que el recurso a una eventual detención administrativa debe ser excepcional y siempre que dicha medida se encuentre prescrita por la ley, además de que sea necesaria, razonable y proporcional a los objetivos que se pretende alcanzar. La privación de libertad de un migrante en situación irregular solo se justificará cuando exista un riesgo inminente de que eluda futuros procesos judiciales o procedimientos administrativos, o cuando la persona representa un peligro para su propia seguridad, o para la seguridad pública; ello durante el menor tiempo posible, y a partir de una evaluación individual de cada caso, con el respeto de las salvaguardias procesales que correspondan.

   - En segundo lugar, que los derechos humanos de los migrantes constituyen un límite infranqueable al ejercicio de la potestad migratoria del Estado.

4. Ello no implica que el Estado no pueda iniciar acción alguna contra las personas migrantes que no cumplan con el ordenamiento jurídico estatal, sino que, al adoptar las medidas que correspondan, están en la obligación de respetar sus derechos, pero también en la 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, raza, género o cualquier otra causa. De modo que la legitimidad de las restricciones que establezca el Estado en el ejercicio de los derechos de los migrantes en situación irregular, está

sujeta a que se demuestre su condición de límites razonables y proporcionales de tales derechos. La sola condición migratoria irregular de una persona no puede ser invocada, sin más, como justificación válida que legitime un desconocimiento absoluto a la titularidad y ejercicio de sus derechos fundamentales.

Derecho a la protección de la familia

5. En el presente caso, el beneficiario del *habeas corpus* ha acreditado ser el padre de un menor nacido en el Perú. Sobre el particular, este Tribunal ha tenido oportunidad de recordar, en la sentencia emitida en el Expediente 02744-2015-PA/TC, la necesidad de que deba evaluarse las posibles intervenciones sobre el contenido protegido del derecho a la protección de la familia. Así, en relación a su contenido protegido, ha sostenido que:

> 30. Este derecho deriva de lo dispuesto en el artículo 4 de la Constitución, según el cual: "La comunidad y el Estado protegen especialmente al niño, al adolescente, a la madre y al anciano en situación de abandono. También protegen a la familia y promueven el matrimonio. Reconocen a estos últimos como institutos naturales y fundamentales de la sociedad". Al respecto, el Pacto Interamericano de Derechos Civiles y Políticos establece en su artículo 23 que la "familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad", debiendo ser protegida de las posibles injerencias lesivas del Estado y la sociedad. A nivel regional, este derecho se desprende de lo establecido en el numeral 1 del artículo 17 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que entiende que "la familia es el elemento natural y fundamental de la sociedad y debe ser protegida por la sociedad y el Estado".
>
> 31. Sobre el particular, la Corte IDH, en el Caso *Fornerón e hija vs. Argentina,* donde el denunciante solicitaba que el Estado disponga la interrupción de la guarda y la restitución de su hija biológica de la pareja que la tenía consigo, ha indicado que este derecho "(…) conlleva, entre otras obligaciones, a favorecer, de la manera más amplia, el desarrollo y la fortaleza del núcleo familiar", de modo tal que considera:
> […] como una de las interferencias estatales más graves a aquella que tiene por resultado la división de una familia (…), pues inclusive las separaciones legales del niño de su familia biológica solo proceden si están debidamente justificadas en el interés superior del niño, son excepcionales y, en lo posible, temporales […]. [Caso *Fornerón e hija vs. Argentina*. Sentencia de 27 de abril de 2012, párrafo 116].

> 32. En consecuencia una de las formas más esenciales de cumplir con este mandato constitucional de protección a la familia radica en garantizar la unidad familiar de quienes la integran. Ello en tanto se asume a la familia como el lugar más idóneo para proporcionar a sus miembros, en especial a los niños, una adecuada satisfacción de sus necesidades materiales, afectivas y psicológicas, debido a que esta es el instituto básico, natural y fundamental de la sociedad, para el desenvolvimiento y bienestar de todos sus miembros. […].

Libertad de tránsito

6. Pues bien, como se ha reseñado, en el presente caso se denuncia una violación del derecho a la libertad de tránsito, reconocido en el artículo 2, inciso 11, de la Constitución, y previsto en el artículo 33, inciso 7, del Nuevo Código Procesal Constitucional.

7. Sobre dicho derecho, este Tribunal Constitucional ha precisado que, mediante el *habeas corpus,* se busca reconocer que todo ciudadano nacional o extranjero, con residencia establecida, pueda circular libremente o sin restricciones por el ámbito de nuestro territorio patrio, habida cuenta de que, en tanto sujeto con capacidad de autodeterminación, tiene la libre opción de disponer cómo y por dónde decide desplazarse, sea que dicho desplazamiento suponga facultad de ingreso hacia el territorio de nuestro Estado, circulación o tránsito dentro del mismo, o simplemente salida o egreso del país[13].

Derecho a la motivación de las resoluciones administrativas

8. Por otro lado, en lo que concierne a la debida motivación en sede administrativa, este Tribunal ha dejado establecido que la motivación de la actuación administrativa, es decir, la fundamentación con los razonamientos en que se apoya, es una exigencia ineludible para todo tipo de actos administrativos, y se impone las mismas razones para exigirla tanto respecto de actos emanados de una potestad reglada como de una discrecional. El tema de la motivación del acto administrativo es una cuestión clave en el ordenamiento jurídico; así pues, será objeto de control constitucional la actividad administrativa cuya carente o deficiente motivación se cuestione, al tratarse de una precondición para la efectividad del principio de legalidad, presupuesto ineludible de todo Estado de derecho.

---

[13] Sentencia recaída en el Expediente 03482-2005- PHC/TC, fundamento 5.

Derecho de defensa

9. La Constitución reconoce el derecho de defensa en el inciso 14 del artículo 139, en virtud del cual se garantiza que toda persona, en la protección de sus derechos y obligaciones, cualquiera que sea su naturaleza (civil, mercantil, penal, laboral, etc.), no quede en estado de indefensión. De manera que el contenido constitucionalmente protegido del derecho de defensa queda afectado cuando, en el seno de un proceso judicial, cualquiera de las partes resulta impedida por concretos actos de los órganos judiciales o de las autoridades administrativas de ejercer los medios necesarios, suficientes y eficaces para defender sus derechos e intereses legítimos [Cfr. sentencia emitida en el Expediente 01231-2002-PHC/TC, fundamento 2]. Dicho derecho es de aplicación, de conformidad con su propia naturaleza, a los procedimientos administrativos sancionadores.

10. Con respecto al derecho de defensa, este Tribunal, en reiterada jurisprudencia, ha precisado que este tiene una doble dimensión: una material, referida al derecho del imputado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que toma conocimiento de que se le atribuye la comisión de determinado hecho delictivo; y otra formal, que supone el derecho a una defensa técnica, esto es, al asesoramiento y patrocinio de un abogado defensor de su elección desde que la persona es citada o detenida por la autoridad y durante todo el tiempo que dure la investigación preliminar o el proceso mismo. En ambos casos se garantiza el derecho de no ser postrado a un estado de indefensión en cualquier etapa del proceso. Y estas garantías mínimas que se exigen en el proceso penal (como también ha enfatizado este Tribunal), son extrapolables, *mutatis mutandis*, al proceso administrativo sancionador, sobre todo en lo que respecta al derecho de defensa[14].

11. Así, pues, el derecho a la defensa, en el ámbito de un procedimiento administrativo sancionador, garantiza el derecho a conocer los cargos que se formulan; el derecho a no declarar contra sí mismo; el derecho a la asistencia de letrado o a la autodefensa; el derecho a utilizar los medios de prueba adecuados para la defensa, entre otros.

[14] Cfr. sentencias emitidas en los Expedientes 02050-2002-AA/TC, fundamento 12, y 02098-2010-PA/TC, fundamento 7.

Análisis del caso concreto

12. Al respecto, en un extremo de la demanda, se cuestiona que al favorecido no se le notificó el inicio del procedimiento migratorio sancionador, que culminó con la imposición de la sanción de salida obligatoria con impedimento de ingreso al territorio nacional por el plazo de cinco años.

13. A fin de determinar si la sanción aplicada a la situación migratoria irregular del favorecido resulta lesiva de las garantías formales enunciadas *supra*, es pertinente analizar la regulación del procedimiento migratorio sancionador que ha conllevado a la aplicación de la sanción.

14. Así, este Tribunal advierte, en primer lugar, que la Resolución de Gerencia 0087-2017-MIGRACIONES-SM, de fecha 11 de enero de 2017[15], y la Orden de Salida o Expulsión 0084, de la misma fecha,[16] se dictaron en el marco del Decreto Legislativo 703. Dicho decreto legislativo fue derogado por el Decreto Legislativo 1236, publicado en el diario oficial *El Peruano* el 26 de setiembre de 2015, y este, a su vez, fue derogado por el Decreto Legislativo 1350, que es el que actualmente se encuentra vigente.

15. Pues bien, el artículo 60 del Decreto Legislativo 703 establecía como sanciones dirigidas a aquellos extranjeros que incumplan las normas en materia de extranjería, las siguientes:

> Artículo 60.- Lo extranjeros que infrinjan las disposiciones de la presente Ley y su Reglamento estarán sujetos a las siguientes sanciones, según corresponda:
> a) Multa
> b) Salida Obligatoria
> c) Cancelación de la Permanencia o Residencia
> d) Expulsión […].

16. Sobre la sanción de salida obligatoria, que fue aplicada al beneficiario del *habeas corpus*, se estableció que:

> Artículo 62.- La salida obligatoria procederá cuando el extranjero admitido se encuentre en situación migratoria

[15] F. 358 del documento PDF del expediente.
[16] F. 356 del documento PDF del expediente.

> irregular como consecuencia del vencimiento de su permiso de permanencia o residencia y excedido del plazo para la regularización establecido en el Reglamento de Extranjería. La salida obligatoria conlleva el impedimento de ingreso al territorio nacional.
> […]
> Artículo 64.- La expulsión del país procederá:
> […]
> 3. A quien se le haya dado salida obligatoria o cancelándose su permanencia residencia y no haya abandonado el territorio nacional
>
> Artículo 65.- La salida obligatoria del país se efectuará por Resolución de la Dirección General del Gobierno Interior a propuesta de la Dirección de Migraciones y Naturalización, debiendo el extranjero abandonar el país en el plazo que se señale en la Resolución respectiva.

17. El Tribunal hace notar que en dicho decreto legislativo se reconoció, de forma explícita, la posibilidad de cuestionar la aplicación de algunas sanciones previstas en el referido artículo 60, entre las cuales no se encontraba la sanción de salida obligatoria:

> Artículo 67.- En concordancia con el artículo 240 de la Constitución, el extranjero a quien se le hubiese aplicado las sanciones consideradas en el artículo 60, incisos c) y d) de la presente Ley, por haber incurrido en la falta señalada en el artículo 61 inciso a) de esta Ley, podrá solicitar la reconsideración o apelación de la medida adoptada en su contra, formulando su petición ante el Consulado Peruano respectivo, el que canalizará el recurso ante la autoridad competente por el conducto del Ministerio de Relaciones Exteriores.

18. Con relación a la regulación de la sanción de salida obligatoria y el correspondiente impedimento de ingreso al país, en el marco del Decreto Legislativo 703, este Tribunal expresó lo siguiente en el Expediente 02744-2015-PA/TC:

> 21. (…)
> En consecuencia, de la normativa acotada no se advierte que el Decreto Legislativo 703 haya previsto un íter procedimental que especifique las garantías mínimas del debido procedimiento de los migrantes en situación irregular. Si bien la norma contó con una disposición remisiva de su regulación al Reglamento de Extranjería, éste nunca fue expedido por la

autoridad competente, de modo tal que, en la práctica, dicha remisión no surtió efecto alguno. La disposición remisiva se limitó a indicar que:

> Artículo 78.- Todas las demás normas legales sobre inmigración y extranjería vigentes, no comprendidas en la presente Ley, serán incorporadas al Reglamento de Extranjería.

(…)

(…), este Tribunal considera que la aplicación de la sanción de salida obligatoria y el correspondiente impedimento de ingreso al país impuestos al recurrente, bajo la vigencia del referido Decreto Legislativo 703, ha vulnerado las garantías formales de su derecho al debido procedimiento, pues como se indicó anteriormente, la normativa migratoria vigente en ese momento no cumplió con identificar un íter procedimental donde se especifique las garantías mínimas que corresponden a los extranjeros que se hallen sujetos a un procedimiento migratorio sancionador. Dicha regulación se circunscribió a la especificación de los supuestos de hecho frente a los cuales correspondía imponer las sanciones establecidas; empero, no identificó como actuaciones exigibles a la autoridad administrativa la comunicación de la resolución sancionadora al interesado, su debida motivación, la posibilidad de impugnación, u otras que avalen que el migrante sancionado pudo tomar conocimiento efectivo del acto administrativo, así como ejercer la defensa que ameritaba tales sanciones.

19. Del mismo modo, en la citada sentencia, este Tribunal identificó las garantías mínimas que debe reconocerse a los extranjeros, en el marco de un procedimiento migratorio sancionador:

> 19. En tal contexto, este Tribunal entiende que, en el marco de un procedimiento migratorio sancionador, resulta exigible 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. La puesta en conocimiento puede darse mediante comunicación escrita dirigida al último domicilio registrado por el extranjero ante la autoridad migratoria, y contendrá copia íntegra de la resolución respectiva, o en su defecto, al momento en que el extranjero en situación irregular se apersone a la autoridad competente para regularizar su permanencia en el país.

> Aquí cobra especial importancia lo anotado *supra* respecto al carácter excepcional de la detención administrativa de un migrante en situación irregular, la cual solo se justificará cuando exista un riesgo inminente de que eluda futuros procesos judiciales o procedimientos administrativos y no se adviertan medidas alternativas menos lesivas que garanticen su comparecencia ante la autoridad migratoria, o cuando la persona representa un peligro para su propia seguridad o para la seguridad pública; ello durante el menor tiempo posible y a partir de una evaluación individual de cada caso, con el respeto de las salvaguardias procesales que correspondan;
>
> 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. El migrante puede recurrir por derecho propio o a través de un representante;
>
> v) la eventual expulsión solo podrá efectuarse tras una decisión fundamentada conforme a la ley y debidamente notificada.

20. En el caso del procedimiento migratorio sancionador seguido contra don Jhoan Sebastián Cárdenas Rojas, este Tribunal Constitucional hace notar que:

    - Con el Documento policial N.º 8613573, de fecha 6 de enero de 2017[17], la Comisaría de Imperial – Cañete registra la intervención policial de don Jhoan Sebastián Cárdenas, ciudadano colombiano, que ingresó al territorio nacional el 9 de marzo de 2016.

    - El Atestado N.º 082-2017-DIRSEG-PNP/DIVEXT-CM, de fecha 10 de enero de 2017[18], concluye que el favorecido se encuentra incurso en la infracción contemplada en el

[17] F. 436 del documento PDF del expediente.
[18] F. 425 del documento PDF del expediente.

inciso 4 del artículo 63 del Decreto Ley 703[19], Ley de Extranjería (norma derogada), al haberse corroborado que realiza préstamos de dinero en la modalidad de "gota a gota" en el distrito Imperial, Cañete. El Tribunal observa que, junto con dicho documento, se anexó la "constancia de notificación", de fecha 6 de enero de 2017,[20] suscrita por el beneficiario, mediante la se dejó constancia que la División de Extranjería de la Policía Nacional del Perú "notifica cuantas veces sea requerida su presencia ante las Autoridades Policiales".

- Mediante el Oficio N.º 298-2017-DIRSEG PNP/DIVEXT-CM, de fecha 10 de enero de 2017[21], la jefatura de la División de Extranjería de la Policía Nacional del Perú remite a la Superintendencia Nacional de Migraciones el Atestado N.º 082-2017-DIRSEG-PNP/DIVEXT-CM, formulado como resultado de las investigaciones efectuadas al favorecido, por infracción al inciso 4 del artículo 63 del Decreto Legislativo 703 (norma derogada).

- Con el Informe N.º 0122-2017-MIGRACIONES-SM-MM, de fecha 11 de enero de 2017[22], emitido por la Subgerencia de Movimiento Migratorio de la Gerencia de Servicios Migratorios de la Superintendencia Nacional de Migraciones, se expone que el favorecido se encuentra en situación migratoria irregular, como consecuencia del vencimiento de su permanencia como turista, y que, por tal razón, incurre en la infracción migratoria establecida en el artículo 62 del Decreto Ley 703[23] (norma derogada), por lo

---

[19] Artículo 63.- La cancelación de la Permanencia o Residencia, procederá:
(…)
4. Por falsear información en los documentos o informes suministrados para adquirir determinada calidad migratoria.

[20] F. 430 del documento PDF del expediente.

[21] F. 424 del documento PDF del expediente.

[22] F. 419 del documento PDF del expediente.

[23] De acuerdo con el Atestado Policial N.º 082-2017-DIRSEG-PNP/DIVEXT-CM, el beneficiario estaría incurso en el inciso 4 del artículo 64 del Decreto Legislativo 703; empero la Subgerencia de Movimiento Migratorio de la Superintendencia Nacional de Migraciones opinó que la infracción cometida se enmarcaba en lo dispuesto en el artículo 62 del citado decreto legislativo.

que corresponde aplicarle la sanción de salida obligatoria con impedimento de ingreso al territorio nacional.

- La Resolución de Gerencia N.º 0087-2017-MIGRACIONES-SM, de fecha 11 de enero de 2017[24], emitida por la Gerencia de Servicios Migratorios de la Superintendencia Nacional de Migraciones, impone la sanción de salida obligatoria con impedimento de ingreso al territorio nacional contra el favorecido y dispone el Ingreso en el SIM-DNV (Sistema Integrado de Migraciones – Alerta de Personas y Documentos) de la alerta de impedimento de ingreso en el territorio nacional impuesta.

- En este decurso, se aprecia la Orden de Salida N.º 0084, de fecha 11 de enero de 2017[25], de ejecución inmediata, emitida contra el favorecido, en virtud de la Resolución de Gerencia N.º 0087-2017-MIGRACIONES-SM, de fecha 11 de enero de 2017[26], y el Informe N.º 0122-2017-MIGRACIONES-SM-MM de fecha 11 de enero de 2017[27].

- Mediante el Oficio N.º 0241-2017-MIGRACIONES-SM-MM, de fecha 11 de enero de 2017[28], la Gerencia de Servicios Migratorios de la Superintendencia Nacional de Migraciones remite a la Jefatura de la División de Extranjería de la Policía Nacional del Perú la Orden de Salida N.º 0084[29] y la Resolución de Gerencia N.º 0087-2017-MIGRACIONES-SM, de fecha 11 de enero de 2017,[30] para su conocimiento y ejecución.

- A través del Oficio N.º 3739-2017-DIRNOS-DIRSEEST-PNP/DIVEXT-CM, de fecha 19 de mayo de 2017[31], la División de Extranjería informa a la Gerencia de Servicios

[24] F. 422 del documento PDF del expediente.
[25] F. 421 del documento PDF del expediente.
[26] F. 422 del documento PDF del expediente.
[27] F. 419 del documento PDF del expediente.
[28] F. 418 del documento PDF del expediente.
[29] F. 421 del documento PDF del expediente.
[30] F. 422 del documento PDF del expediente.
[31] F. 409 del documento PDF del expediente.

Migratorios sobre las diligencias efectuadas respecto al favorecido, y remite el Parte 1347-2017-DIRNOS-DIIRSEEST/DIVEXT-CM[32].

- Con fecha 22 de febrero de 2018, el favorecido solicita a la Superintendencia Nacional de Migraciones que deje sin efecto la alerta roja de expulsión inmediata.

21. El Tribunal Constitucional hace notar, de las piezas documentales obrantes en autos, que no se advierte que la autoridad administrativa le haya comunicado al favorecido el inicio del procedimiento administrativo sancionador, ni que se le haya notificado para efectos de que pueda emitir los descargos correspondientes sobre la infracción que se le imputó. Tal omisión constituye una intervención injustificada sobre el contenido constitucionalmente protegido del derecho de defensa del beneficiario del *habeas corpus*, pues, pese a que en dicho procedimiento administrativo sancionador se resolvía sobre diversos derechos e intereses jurídicamente protegidos, aquel no tuvo la oportunidad de hacerse oír y formular sus descargos, si ese fuera el caso.

22. Por otro lado, este Tribunal observa que, en autos, no obra documento alguno que acredite que el contenido de la Orden de Salida N.º 0084[33] y la Resolución de Gerencia N.º 0087-2017-MIGRACIONES-SM[34], de fechas 11 de enero de 2017, hayan sido notificas al favorecido por parte de la Superintendencia Nacional de Migraciones. El Tribunal hace notar que solo existe la citación efectuada por la División de Extranjería de la Policía Nacional del Perú, hasta en tres oportunidades, al beneficiario del *habeas corpus,* para que este tomara conocimiento de dichos documentos, según se corrobora con el Parte N.º 1347-201-DIRNOS-DIIRSEESR/DIVEXT-CM, de fecha 19 de mayo de 2017[35]:

> 2. Al respecto Personal PNP DIVEXT procedió a citar al citado extranjero el 13ENE2017, con la finalidad de que tome conocimiento de los documentos emitidos por la SUNAMIG (R.G.Nº 0087-2017-MIGRACIONES-SM del 11ENE2017 y la

[32] F. 410 del documento PDF del expediente.
[33] F. 421 del documento PDF del expediente.
[34] F. 422 del documento PDF del expediente.
[35] F. 410 del documento PDF del expediente.

> ORDEN DE SALIDA 0084 SALIDA OBLIGATORIA CON IMPEDIMENTO DE INGRESO 11ENE2017), no concurriendo a esta Unidad PNP, desconociéndose los motivos.
>
> 3. Personal PNP DIVEXT mediante Orden Telefónica a la Comisaría PNP de Cañete, solicitó se le notifique al ciudadano colombiano Johan Sebastián Cárdenas Rojas (20), sito en el Condominio La Alameda Mz G Lote 21, San Vicente de Cañete, para que presente a esta unidad PNP el 17ABR2017 y 20ABR2017, a fin de tomar conocimiento sobre los documentos emitidos por la Superintendencia Nacional de Migraciones, no concurriendo a esta Unidad PNP pese a haber sido notificado, demostrando una clara intención de evadir su responsabilidad en el presente caso. (…)
>
> 4. Se han efectuado las coordinaciones pertinentes con el personal DIVEXT, encargado de ejecutar los P/O "MIGRANTES ILEGALES" que cubre servicio de control de ciudadanos extranjeros en hostales, hoteles, casas de hospedaje y otros similares, a fin de ubicar al citado ciudadano, con resultado negativo a la fecha de formulado el presente documento.

23. Por otro lado, el Tribunal Constitucional aprecia que el supuesto específico de la sanción de salida obligatoria, regulado por el Decreto Legislativo 703, no tenía previstos mecanismos o medios impugnatorios a través de los cuales el extranjero sancionado pueda cuestionar la sanción administrativa.

24. Finalmente, se observa que, en su contestación de la demanda[36], la Superintendencia Nacional de Migraciones tampoco ha precisado qué actuaciones concretas se hicieron con el objeto de cautelar el derecho al debido procedimiento del favorecido luego de sancionarlo. En opinión del Tribunal Constitucional, estos déficits en la cautela del ejercicio de derechos fundamentales de naturaleza procesal, advertidos durante la tramitación del procedimiento administrativo sancionador, han tenido el efecto de vulnerar la libertad de tránsito del beneficiario del *habeas corpus*.

25. Asimismo, conforme ha sido expresado en la demanda, el Tribunal Constitucional hace notar que, a la fecha, no se ha ejecutado la sanción de salida obligatoria con impedimento de ingreso al territorio nacional. Igualmente, aprecia que el favorecido ha presentado dos solicitudes para regularizar su situación migratoria, y observa que

[36] F. 37 del documento PDF del expediente.

estas han sido rechazadas en mérito a la sanción impuesta por la Resolución de Gerencia N.º 0087-2017-MIGRACIONES-SM,[37] de fecha 11 de enero de 2017:

- Mediante la solicitud de fecha 22 de setiembre de 2022, el favorecido inició el procedimiento de regularización migratoria para personas extranjeras mayores de edad, en el marco del Decreto Supremo 010-2020-IN. La solicitud fue desestimada mediante resolución de fecha 23 de setiembre de 2023[38], con el argumento de que el favorecido tenía una sanción de impedimento de ingreso al territorio nacional, impuesta por la Resolución Gerencial N.º 0087-2017-MIGRACIONES-SM[39].

- Mediante la solicitud de fecha 28 de diciembre de 2020, el favorecido solicitó a la Dirección de Operaciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones el procedimiento administrativo de cambio de calidad migratoria de turista a Acuerdos Internacionales Mercosur. La solicitud fue desestimada por resolución de fecha 21 de abril de 2021[40], con el argumento de que el solicitante registra alerta de impedimento de ingreso al territorio nacional y se encuentra como "persona inhabilitada" y "restringida", en mérito a la Resolución Gerencial N.º 0087-2017-MIGRACIONES-SM[41].

26. Toma nota el Tribunal Constitucional que, dado el tiempo transcurrido, la situación del favorecido ha variado a la fecha, pues se encuentra acreditado que tiene una familia conformada por una pareja de nacionalidad colombiana y un hijo menor de edad de nacionalidad peruana, nacido el 5 de agosto de 2020; y, según se ha informado, su pareja se encontraría en estado de embarazo[42].

---

[37] F. 422 del documento PDF del expediente.
[38] F. 352 del documento PDF del expediente.
[39] Cédula de notificación N.º 158329-2023-MIGRACIONES-JZLIM, Expediente N.º LM220555770.
[40] F. 354 del documento PDF del expediente.
[41] Cédula de notificación N.º 35953-2021-MIGRACIONES-SM-IN-CCM, Expediente N.º LM200265896.
[42] F. 366 del documento PDF del expediente.

27. El Tribunal Constitucional considera que, al desestimarse las solicitudes presentadas por el favorecido, la entidad demandada no tomó en cuenta tampoco la situación familiar del favorecido. Al resolverse la situación migratoria del favorecido, la administración se limitó a aplicar las disposiciones legislativas aplicables al caso concreto, sin tomar en cuenta que, en la determinación de sus alcances y su aplicación, no podía soslayar el efecto de irradiación de los derechos fundamentales en la interpretación y aplicación del derecho ordinario, derivado de la fuerza normativa de la Constitución.

28. El Tribunal Constitucional, a este efecto, recuerda que, en el marco de un Estado constitucional, la fuerza normativa de su Constitución no solo se despliega invalidando toda legislación que se cree formal o materialmente de manera opuesta a lo que ella establece, sino también, y sobre todo, exigiendo que la interpretación y aplicación de las leyes y reglamentos se realice de manera coherente con la Constitución. En la Constitución, y muy especialmente en las cláusulas a través de las cuales se reconocen los derechos fundamentales, los operadores del Derecho han de encontrar las tareas, impulsos y directrices que demanda la comprensión y aplicación de toda la legislación que forma parte del ordenamiento jurídico que aquella instaura y, luego, preside.

29. En el presente caso, el Tribunal Constitucional aprecia que el procedimiento administrativo sancionador y la aplicación de las disposiciones legislativas que regulan la situación de los migrantes, se realizó prescindiendo de los *imputs* que se derivan del derecho al debido procedimiento administrativo, del derecho de defensa, del derecho a los recursos, pero también, sin tomar en cuenta la situación personal de don Jhoan Sebastián Cárdenas Rojas, vale decir, los lazos de carácter familiar que estableció en el Perú en los términos antes expuestos.

30. Tampoco aprecia el Tribunal Constitucional que la Superintendencia Nacional de Migraciones haya tomado en cuenta el interés superior del menor de iniciales J. S. C. V. y los efectos en este menor que se derivarían de la posible separación del padre. Aun cuando la existencia de estos vínculos familiares no puede configurar, *per se,* el derecho del favorecido a una permanencia legal y automática en el país, tampoco resulta constitucionalmente legítimo que la autoridad

migratoria haya prescindido, sin más, de su valoración, al momento de evaluar la situación migratoria del favorecido.

31. Ahora bien, que en el presente caso se expida una sentencia estimatoria, no quiere decir que se conceda al favorecido el derecho a una permanencia legal y automática en el país. Está claro que este ha de regularizar su situación migratoria y será deber de las agencias estatales competentes en esa materia valorar las condiciones especiales mencionadas, con el fin de proteger los principios y derechos constitucionales aludidos (derecho de protección a la familia e interés superior del niño), una vez que el accionante retome los trámites administrativos. Corresponderá a la autoridad migratoria recabar la documentación pertinente e idónea sobre los antecedentes y la situación jurídica de don Jhoan Sebastián Cárdenas Rojas, para posteriormente efectuar una valoración conjunta de tales circunstancias y proceder a definir su situación migratoria.

Efectos de la sentencia

32. La expedición de una sentencia estimatoria en el presente caso se traduce en declarar la nulidad de la Resolución de Gerencia 0087-2017-MIGRACIONES-SM, de fecha 11 de enero de 2017,[43] y de la Orden de Salida o Expulsión 0084, de fecha 11 de enero de 2017[44]; a efectos de que la Superintendencia Nacional de Migraciones cumpla con emitir un nuevo acto administrativo que determine la situación de don Jhoan Sebastián Cárdenas Rojas, respetando el debido procedimiento administrativo y tomando en cuenta la actual situación familiar del favorecido.

33. La sola emisión de la presente sentencia no genera que el favorecido quede habilitado para ingresar al territorio nacional o deje de tener la condición de migrante irregular.

Por estos fundamentos, el Tribunal Constitucional, con la autoridad que le confiere la Constitución Política del Perú,

[43] F. 358 del documento PDF del expediente.
[44] F. 356 del documento PDF del expediente.

HA RESUELTO

1. Declarar **FUNDADA** la demanda, por la vulneración de los derechos al libre tránsito, al debido procedimiento administrativo y a la protección a la familia.

2. En consecuencia, declarar **NULAS** la Resolución de Gerencia 0087-2017-MIGRACIONES-SM, de fecha 11 de enero de 2017,[45] y la Orden de Salida o Expulsión 0084, de fecha 11 de enero de 2017[46], a efectos de que la Superintendencia Nacional de Migraciones cumpla con emitir un nuevo acto administrativo que determine la situación de don Jhoan Sebastián Cárdenas Rojas, respetando el debido procedimiento administrativo y teniendo en cuenta la actual situación familiar del favorecido.

3. La sola emisión de la presente sentencia no genera que el favorecido quede habilitado para ingresar al territorio nacional o deje de tener la condición de migrante irregular.

Publíquese y notifíquese.

SS.

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

PONENTE OCHOA CARDICH

[45] F. 358 del documento PDF del expediente
[46] F. 356 del documento PDF del expediente