

RAZÓN DE RELATORÍA

Se deja constancia que en la sesión del Pleno Administrativo y Jurisdiccional no presencial que realizó el Tribunal Constitucional el 16 de abril de 2020, se votó el proyecto de sentencia del Expediente 03810-2014-PHC/TC, presentado por el magistrado ponente Ramos Núñez. Votaron a favor de la ponencia los magistrados Miranda Canales, Ramos Núñez y Espinosa-Saldaña Barrera, con fundamento de voto; y los magistrados Ledesma Narvaéz, Ferrero Costa, Blume Fortini y Sardón de Taboada presentaron votos singulares.

Estando a la votación efectuada y a lo previsto en el artículo 5, primer párrafo de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, que establece, entre otros aspectos, que el Tribunal, en Sala Plena, resuelve por mayoría simple de votos emitidos, se deja constancia que la parte decisoria de la sentencia de autos se encuentra conformada por sus puntos resolutivos primero y segundo, que han alcanzado la mayoría indicada:

- 1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto al pedido de la actora de otorgamiento de la nacionalidad peruana.
- 2. Declarar **INFUNDADA** la demanda porque no se afectó el derecho de la recurrente en su condición de extranjera residente a ingresar, transitar o salir del territorio nacional.

Y estando a lo indicado en el segundo párrafo del artículo 48 del Reglamento Normativo del Tribunal Constitucional, modificado por la Resolución Administrativa 056-2020-P/TC, publicada el 25 de abril de 2020 en el diario oficial *El Peruano*, el Pleno del Tribunal Constitucional, por acuerdo tomado el día de hoy, dispuso que se publiquen el texto de la ponencia y los votos mencionados *supra*, que serán suscritos por los magistrados en su oportunidad para su notificación.

Lima, 5 de mayo de 2020

Flavio Reátegui Apaza Secretario Relator



SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, al primer día del mes de marzo de 2018, el Pleno del Tribunal Constitucional, integrado por los señores magistrados Blume Fortini, Espinosa-Saldaña Barrera, Miranda Canales, Ramos Núñez, Sardón de Taboada y Ledesma Narváez, pronuncia la siguiente sentencia, con el abocamiento del magistrado Ferrero Costa aprobado en la sesión de pleno del día 5 de setiembre de 2017. Asimismo, se agregan el fundamento de voto del magistrado Espinosa-Saldaña Barrera y los votos singulares de los magistrados Blume Fortini, Sardon de Taboada, Ledesma Narvez y Ferrero Costa.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por doña Karen Iris Ruiz de Varillas, contra la resolución de fojas 141, de fecha 24 de julio del 2014, expedida por la Segunda Sala Penal de Apelaciones de la Corte Superior de Justicia de Piura, que declaró improcedente la demanda de autos.

ANTECEDENTES

Con fecha 4 de julio de 2014, doña Karen Iris Ruiz de Varillas interpone demanda de *habeas corpus* y la dirige contra el jefe zonal de Piura-Migraciones de Piura. Solicita que se le otorgue la nacionalidad peruana a fin de poder residir y transitar dentro y fuera del territorio nacional. Alega la vulneración de su derecho a la nacionalidad; del derecho de los nacionales y extranjeros residentes a ingresar, transitar o salir del territorio nacional, salvo mandato judicial o aplicación de la Ley de Extranjería o de Sanidad; del derecho a no ser privado del documento nacional de identidad, entre otros.

Al respecto, sostiene que en el año 2006 llegó al Perú, país de su madre, proveniente de España, cuando tenía quince años de edad, y se apersonó a la Dirección de Migraciones a fin de obtener su residencia, pero también solicitó la nacionalidad peruana por ser hija de madre peruana, para lo cual cumplió con los requisitos y efectuó los pagos correspondientes, pero se le otorgó su carné de extranjería en calidad de estudiante.

Agrega que en el año 2009 se trasladó a la ciudad de Piura, donde reside actualmente, y realizó los pagos anuales por concepto de la tasa de extranjería y los trámites de las prórrogas de residencia. Al estar próxima a concluir sus estudios superiores, dos meses antes de que caduque su prórroga de residencia, se presentó a la Oficina de Migraciones de Piura para saber qué procedimientos podría efectuar. En esa oportunidad se le informó que no podía cambiar su calidad migratoria, ya que esto solo sería posible si tuviera la calidad de profesional independiente y demostrará un ingreso



de determinadas UITs, hecho que resultó contradictorio porque en su carné de extranjería figura como no apta para trabajar. Además, le sugirieron que se case con un peruano, lo cual no aceptó. Asimismo, un funcionario de Migraciones le informó que debería esperar hasta que le tocara realizar la prórroga y que, además de los documentos que presentó, debía adjuntar una declaración jurada para regularizar su situación.

Señala también que, una vez transcurridos dos meses, se presentó a la citada oficina, donde otra funcionaria le comunicó que la documentación que presentó estaba incompleta; pero la actora advirtió que el TUPA tenía un vacío legal respecto a la duración de los estudios superiores y el grado profesional. Además, indica que, tras la negativa de recepcionársele la documentación, comenzó a recibir todas las mañanas las llamadas de otro funcionario de la citada entidad exigiéndole que abandone el país inmediatamente, por lo cual acudió a la Defensoría del Pueblo para que la asesoren, donde se le sugirió que insista en la presentación de la documentación. Posteriormente, obtuvo de parte de la entidad demandada una respuesta fuera del plazo de ley; informándole que figuraba en una situación de irregularidad y que por cada día de exceso de permanencia en el país se le estaba cobrando una multa, decisión que impugnó, por lo que los actuados fueron elevados a la Oficina de Migraciones de Lima, sin adjuntarse la documentación pertinente.

Indica que en la Oficina de Migraciones de Lima le indicaron que le correspondía a la accionante la prórroga de su residencia, pero le requirieron pagar una multa por el exceso de permanencia en el país, pese a que esta se debió a la negligencia de la entidad demandada.

Señala que su padre, nacido en España, solicitó y obtuvo la nacionalidad peruana por matrimonio, por lo cual la demandante solicitó la nacionalidad peruana por ser hija de peruanos nacida en el extranjero para, ello adjuntó los documentos señalados en el TUPA; sin embargo, dicha solicitud le fue denegada alegándose que su padre, a pesar de ostentar la nacionalidad peruana, nació en el extranjero, lo que a su juicio resulta discriminatorio. Además, con la negativa a otorgarle la nacionalidad se le impide ingresar, transitar y salir del territorio peruano por no poder contar con pasaporte o DNI, pese a cumplir los requisitos para obtenerla y no contravenir la ley de extranjería u otra disposición.

Añade que ha sido aceptada a una vacante para estudiar un máster en una universidad española, la cual corre peligro de perder por no poder salir del país.

La Procuraduría Pública a cargo de los Asuntos Jurídicos del Ministerio del Interior, a fojas 64, señala que resulta inexplicable que la recurrente, quien se encuentra radicando en el Perú desde que tenía quince años de edad, pese a haber transcurrido el plazo en exceso, hasta la fecha no haya regularizado sus documentos para obtener una



estadía en el país. Además, alega que la Superintendencia Nacional de Migraciones no ha vulnerado sus derechos fundamentales porque se viene atendiendo su solicitud según la orden de presentación, y que evaluará sus documentos antes de emitir pronunciamiento.

El Segundo Juzgado de Investigación Preparatoria de Piura, mediante resolución de fecha 11 de julio del 2014, declaró improcedente la demanda porque la recurrente no cumplió con los requisitos exigidos por la ley para obtener su nacionalización; además, debe realizar el trámite para obtener la nacionalidad peruana por cuanto su progenitora nacido en el Perú, que las omisiones de la actora no pueden servir como fundamento para alegar la vulneración de los derechos a residir y transitar por el territorio nacional. Además, ha interpuesto la presente demanda de *habeas corpus* con la finalidad de evitar acudir al procedimiento administrativo, muestra de ello lo constituye el hecho de que aún se encuentra pendiente de resolver su recurso de reconsideración; es decir, aún no ha agotado la vía administrativa.

La Sala superior revisora confirma la apelada por considerar que no se vulneraron los derechos invocados en la demanda porque la actora debió cumplir con efectuar los trámites administrativos para la obtención de la nacionalidad peruana.

En el recurso de agravio constitucional (fojas 152), la recurrente reitera los fundamentos de la demanda y agrega que su trámite de nacionalización aún no ha sido resuelto, por lo que ha operado el silencio administrativo negativo.

FUNDAMENTOS

Petitorio

1. El objeto de la demanda es que se le otorgue a la demandante la nacionalidad peruana a fin de poder residir y transitar dentro y fuera del territorio nacional. Alega la vulneración de su derecho a la nacionalidad, al derecho de los nacionales o de los extranjeros residentes a ingresar, transitar o salir del territorio nacional, salvo mandato judicial o aplicación de la Ley de Extranjería o de Sanidad; a no ser privado del documento nacional de identidad; entre otros derechos.

Análisis del caso concreto

Pedido de la actora de otorgamiento de la Nacionalidad Peruana

2. La Constitución Política del Perú establece en el artículo 200, inciso 1, que a través del *habeas corpus* se protege tanto la libertad individual como los derechos conexos a ella; no obstante, no cualquier reclamo formulado por una presunta afectación del



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

3. Del análisis de los argumentos expuestos en la demanda se advierte que la accionante cuestiona la denegatoria de que se le otorgue la nacionalidad peruana. Al respecto, este Tribunal considera que dicho cuestionamiento constituye materia ajena al contenido constitucionalmente protegido de los derechos tutelados por el *habeas corpus* previstos en el artículo 25 del Código Procesal Constitucional, por lo que la demanda debe ser rechazada conforme a lo previsto en el artículo 5, inciso 1, del referido cuerpo de leyes.

Derecho de la recurrente en su condición de extranjera residente a ingresar, transitar o salir del territorio nacional

4. La Constitución Política del Perú establece en el artículo 2, inciso 11, lo siguiente: Toda persona tiene derecho:

[...] 11. A elegir su lugar de residencia, a transitar por el territorio nacional y a salir de él y entrar en él, salvo limitaciones por razones de sanidad o por mandato judicial o por aplicación de la ley de extranjería.

Asimismo, en el artículo 137 de la Constitución Política se prevé la restricción o suspensión del derecho a la libertad de tránsito en caso decretarse estado de sitio o estado de emergencia.

5. El artículo 25, inciso 6, del Código Procesal Constitucional prevé lo siguiente:

Procede el hábeas corpus ante la acción u omisión que amenace o vulnere los siguientes derechos que, enunciativamente, conforman la libertad individual: [...] 6. derecho de los nacionales o de los extranjeros residentes a ingresar, transitar o salir del territorio nacional, salvo mandato judicial o aplicación de la Ley de Extranjería o de Sanidad.

6. En tal sentido, la libertad de tránsito es un derecho fundamental, es la facultad que tiene toda persona de desplazarse libremente con absoluta discrecionalidad por todo el territorio nacional, así como salir o ingresar de este. Sin embargo, los derechos fundamentales no son absolutos y, por lo tanto, se les puede establecer restricciones a su ejercicio, y para el caso del derecho a la libertad de tránsito, las restricciones que prevé la Constitución son razones de sanidad, mandato judicial, aplicación de la ley de extranjería y regímenes de excepción. En el Expediente 3482-2005-PHC/TC, el Tribunal Constitucional ha precisado que lo que se busca a través de la protección



del derecho a la libertad de tránsito con el habeas corpus es lo siguiente:

Reconocer que toda persona, ya sea 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.

- 7. En el presente caso, la accionante, como ciudadana extranjera, incumplió con los requisitos exigidos; esto es, la realización o regularización de trámites y pagos correspondientes para prorrogar o prolongar su residencia en el país, ya sea como estudiante o bajo otra condición, conforme se aprecia de la Resolución de Superintendencia 00000069-2014-MIGRACIONES, de fecha 14 de febrero de 2014 (fojas 19), la cual si bien declaró infundado el recurso de apelación interpuesto por la recurrente contra la Resolución ficta dictada a través del proveído de fecha 6 de noviembre de 2013, que a su vez declaró improcedente la solicitud de prórroga de residencia de la actora bajo la calidad migratoria de estudiante, también declaró de oficio la nulidad de la referida resolución ficta con el fin de corregir los vicios del acto administrativo por solicitar el cumplimiento de requisitos que no debieron exigírsele a la recurrente, y ordenó la devolución del expediente administrativo a la Gerencia de Servicios Migratorios de la Superintendencia Nacional de Migraciones para que continúe su trámite. Es decir, se advierte que la Superintendencia Nacional de Migraciones corrigió el vicio producido en la emisión de la resolución ficta correspondiente al procedimiento administrativo de prórroga de la residencia de la demandante, consistente en la indebida exigencia de requisitos relacionados a los estudios médicos realizados por la actora, los cuales realizó en el Perú y no en el extranjero.
- 8. Asimismo, conforme se advierte del Oficio 0969-2014-MIGRACIONES-JZPIU, de fecha 7 de julio de 2014 (fojas 42), la accionante no realizó la modificación de datos respecto a su grado de bachiller y título de cirujana dentista, obtenidos por dos casas de estudios superiores en el Perú. Tampoco cumplió con el pago de la tasa anual de extranjería. De lo anterior se infiere que la actuación de la entidad demandada no resulta arbitraria, porque ha procedido conforme a la normatividad vigente.
- 9. Finalmente, de los documentos que obran en autos no se ha demostrado que la actora sufra restricción arbitraria de su derecho como residente a transitar por el interior del territorio peruano, tampoco que se le haya impedido arbitrariamente salir o ingresar él.
- 10. En todo caso, queda expedito el derecho de la accionante para obtener su residencia u



otra calidad al interior del territorio peruano, en la vía que resulte pertinente, luego de lo cual, si reúne los requisitos previstos en la normatividad correspondiente, podrá solicitar y obtener el documento nacional de identidad peruano.

- 11. Por lo expuesto, este Tribunal declara que en el presente caso no se violó el derecho de la recurrente en su condición de extranjera residente a ingresar, transitar o salir del territorio nacional, conforme a lo previsto por el artículo 2, inciso 11, de la Constitución Política del Perú, y el artículo 25, inciso 6, del Código Procesal Constitucional.
- 12. Ahora bien, sin perjuicio de lo hasta aquí expuesto, en el sentido que la recurrente no habría cumplido con ciertos requisitos exigidos por los representantes de la Dirección General de Migraciones, este Tribunal efectuará una serie de precisiones en torno a lo indicado en el Oficio Nro. 219-2014-MIGRACIONES-SM-IN-RP, según el cual

[l]a ciudadana Karen Iris Ruiz de Varillas puede solicitar la nacionalización como Mayor de Edad por padre o madre peruana de nacimiento, *no pudiendo ser el padre nacionalizado por matrimonio* (18/10/2013), en este caso sería de la madre peruana, verificándose los apellidos respectivos (énfasis agregado).

- 13. Al respecto, a criterio de este Tribunal exigir que el padre o madre de la persona interesada en adquirir la nacionalidad peruana sea, necesariamente, peruano o peruana de nacimiento, resulta inconstitucional. En nuestra jurisprudencia hemos reconocido que "[d]esde el punto de vista de los Estados, la nacionalidad es una de las formas a través de las cuales estos ejercen su soberanía [...]. No obstante ello, tal poder no es absoluto, sino que encuentra sus límites en el Derecho Internacional, y específicamente en los Derechos Humanos" [STC 00737-2007-PA/TC, fundamento 6].
- 14. De este modo, aunque el Estado peruano goza de un importante margen de maniobra para determinar los requisitos, condiciones o supuestos en los que se adquiere la nacionalidad, al hacer ello, no pueden establecerse regulaciones que sean incompatibles con el conjunto de principios, derechos y valores que informan la Constitución. En ese mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha precisado que "[s]iempre que en tales regulaciones no se vulneren otros principios superiores, es el Estado que otorga la nacionalidad, el que ha de apreciar en qué medida existen y cómo se deben valorar las condiciones que garanticen que el aspirante a obtener la nacionalidad esté efectivamente vinculado con el sistema de valores e intereses de la sociedad a la que pretende pertenecer plenamente" [Corte IDH. Opinión Consultiva 4/84, de 19 de enero de 1984. Propuesta de modificación a la Constitución Política de Costa Rica relacionada con la naturalización, fundamento



36].

- 15. El Tribunal también advierte que no debe tomarse a la ligera la condición de las personas que han adquirido la nacionalidad por opción o naturalización. En estos supuestos, en realidad, la nacionalidad no pasa simplemente por haber nacido en un territorio determinado, sino de que se trata de un acto de voluntad, que justamente tiene por finalidad generar un vínculo entre una persona y una comunidad política. En similar sentido, la Corte Internacional de Justicia ha sostenido que "[1]a naturalización no es una cosa para tomar a la ligera. Pedirla y obtenerla no es un acto corriente en la vida de un hombre. Entraña para él ruptura de un vínculo de fidelidad y establecimiento de otro vínculo de fidelidad. Lleva consigo consecuencias lejanas y un cambio profundo en el destino del que la obtiene. [Corte Internacional de Justicia. Nottebohm Case (second phase), Judgment of April 6th, 1955, I.C.J. Reports 1955, pág. 24].
- 16. En consecuencia, la nacionalidad por naturalización por opción, independientemente del modo en que se haya adquirido, refleja un trascendental acto de voluntad que no debería ser ignorado arbitrariamente por el Estado. De ahí que lo expuesto en el Oficio Nro. 219-2014-MIGRACIONES-SM-IN-RP, en el sentido de exigirle a la recurrente que opte por la naturalización a través de su madre, por ser peruana de nacimiento, y no por su padre, que es peruano por naturalización a través del matrimonio, constituye un requisito que no debería ser exigido en caso se tramite la obtención de la nacionalidad a través de dicha vía. El Tribunal considera que, en lo sucesivo, la administración pública, cuando evalúe pedidos para la obtención de la nacionalidad, no debe distinguir si es que los padres de la persona interesada eran peruanos por nacimiento, naturalización o por opción, exigencia que, por lo demás, no se deriva de la Ley de Nacionalidad ni de su respectivo reglamento. Así, de conformidad con el artículo 5 de la Ley 26574, Ley de Nacionalidad, "[l]a naturalización o la opción confieren los derechos e impone las obligaciones inherentes a la nacionalidad por nacimiento con las limitaciones y reservas que establecen la Constitución y las leyes sobre la materia". No se advierte, sin embargo, que exista en la normatividad alguna prohibición expresa, sustentada en algún fin legítimo, que ampare esta clase de exclusiones. Por ello, en lo sucesivo, la administración debe tomar en consideración que la nacionalidad por naturalización o por opción confiere, en principio, los mismos derechos que a los que la han adquirido por nacimiento.

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



HA RESUELTO

- 1. Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda respecto al pedido de la actora de otorgamiento de la nacionalidad peruana.
- 2. Declarar **INFUNDADA** la demanda porque no se afectó el derecho de la recurrente en su condición de extranjera residente a ingresar, transitar o salir del territorio nacional.
- 3. **ORDENAR** a la entidad emplazada que, en lo sucesivo, tome en cuenta lo establecido en los fundamentos 15 y 16 de esta sentencia.

Publíquese y notifíquese.

SS.

ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

MIRANDA CANALES

RAMOS NÚÑEZ

PONENTE RAMOS NÚÑEZ



FUNDAMENTO DE VOTO DEL MAGISTRADO ESPINOSA-SALDAÑA BARRERA

- 1. Considero que la parte recurrente sí tiene derecho a pedir se le reconozca la nacionalidad peruana, pero que aquí el problema es que la recurrente no cumplió con entregar la documentación prevista para obtener ese derecho, situación que puede hacer si cumple con los canales y requisitos correspondientes.
- 2. De otro lado, es claramente inconstitucional exigir que el padre o la madre de la persona interesada en adquirir la nacionalidad peruana sea, necesariamente, peruano o peruana de nacimiento. Ello no implica, insisto, incumplir todos los otros requisitos exigibles de tipo legal, constitucional y convencionalmente establecidos.



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO ERNESTO BLUME FORTINI

Con el debido respeto por mis ilustres colegas magistrados, coincido con lo dispuesto en los resolutivos 1 y 2 de la sentencia y los fundamentos que la sustentan. Sin embargo, discrepo del resolutivo 3, por lo que no suscribo el mismo, ni los fundamentos 12 a 16 de la sentencia en los que se sostiene.

Esto debido a que en autos no se ha acreditado la violación de derecho constitucional alguno de la demandante. Es por este motivo que considero que no resulta posible hacer un análisis como el señalado en los fundamentos 12 a 16, debido a que ello va más allá del control de constitucionalidad que puede efectuarse a través de los procesos constitucionales de tutela de la libertad.

S.

BLUME FORTINI





VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO SARDÓN DE TABOADA

Discrepo de los argumentos y fallo propuestos en el Expediente 03810-2014-PHC, por las siguientes razones:

- 1. La demandante solicita que se le otorgue la nacionalidad peruana, para poder residir y transitar por el territorio nacional.
- 2. La circunstancia que habilita la tramitación de este proceso por la vía del *habeas corpus* reside en la supuesta afectación de la libertad de tránsito de la demandante; así, la protección del derecho a la nacionalidad invocado, procedería como uno *conexo*, pues este tiene protección expresa en la vía del proceso de amparo, como se advierte del artículo 37, inciso 15, del Código Procesal Constitucional.
- 3. Más allá de lo narrado por la recurrente, en autos no se evidencia que su libertad ambulatoria sea objeto de una restricción arbitraria para transitar por el territorio peruano, o para salir del mismo.
- 4. En consecuencia, no encontrándose acreditada dicha afectación, no corresponde emitir pronunciamiento en relación a los derechos *conexos*; en este caso, el derecho a la nacionalidad.

Por estas razones, considero que la demanda debe ser declarada IMPROCEDENTE.

S.

SARDÓN DE TABOADA



VOTO SINGULAR DE LA MAGISTRADA LEDESMA NARVÁEZ

Con el debido respeto por la decisión de mis colegas magistrados, en el presente caso coincido con los dispuesto en los numerales 1 y 2 de la parte resolutiva de la sentencia y los fundamentos que la sustentan, pero, disiento de lo que ordenado en el numeral 3 de la parte resolutiva, por lo que no suscribo el mismo ni los argumentos en los que se basa, pues no habiéndose demostrado en estos autos la existencia de un agravio constitucional, más aún, habiéndose establecido que la pretensión dirigida a que se otorgue a la actora la nacionalidad peruana es una materia ajena al contenido constitucionalmente protegido de los derechos tutelados por el habeas corpus, no cabe la emisión de disposiciones de carácter general relacionadas a dicha pretensión.

S.

PENDIENTE



VOTO SINGULAR DEL MAGISTRADO FERRERO COSTA

Con el mayor respeto por la posición de mis colegas magistrados, emito el presente voto singular por las siguientes consideraciones.

No suscribo los fundamentos 12 a 16 de la ponencia ni, consecuentemente, su punto resolutivo 3.

La ponencia no acredita la violación de derecho constitucional alguno de la demandante. Por tanto, sin un caso concreto de agravio a un derecho, la ponencia no puede hacer el control contenido en sus fundamentos 12 a 16, pues ello escapa al control difuso de constitucionalidad previsto en el artículo 138 (segundo párrafo) de la Constitución.

En mi opinión, al no existir en autos un agravio a un derecho constitucional, lo que pretende la ponencia en esos fundamentos es una especie de "control abstracto de constitucionalidad" con efectos generales, impropio de procesos como el hábeas corpus o el amparo que tutelan casos concretos de violación de derechos constitucionales.

S.

FERRERO COSTA