Firmado digitalmente por: MORALES SARAVIA Francisco Humberto FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 15/06/2023 12:03:11-0500

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sala Segunda. Sentencia 397/2023

EXP. N.° 01230-2022-PHC/TC
LIMA
LIN MEILAN, representada por JESÚS GUILLERMO CHANG MARTÍNEZ

SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

En Lima, a los 13 días del mes de junio de 2023, la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, integrada por los magistrados Gutiérrez Ticse, Morales Saravia y Domínguez Haro, pronuncia la siguiente sentencia.

ASUNTO

Recurso de agravio constitucional interpuesto por don Jesús Guillermo Chang Martínez y don Josué Haitien Chang Acevedo, abogados de doña Lin Meilan, contra la resolución de fojas 339, de fecha 12 de enero de 2022, 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: GUTIERREZ TICSE Luis Gustavo FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 17/06/2023 13:18:03-0500

ANTECEDENTES

Con fecha 5 de noviembre de 2021, don Jesús Guillermo Chang Martínez, en representación de la Asociación Civil de Defensa del Inmigrante (ACIDEIN), interpone demanda de *habeas corpus* a favor de doña Lin Meilan (f. 1) contra el jefe zonal de Lima Migraciones, sede Lima, don Guillermo José Nieto Vertiz. Alega la vulneración de los derechos a la libertad personal, a elegir el lugar de residencia, a no ser separado del lugar de residencia o expulsado del país sino por mandato judicial o por aplicación de la ley correspondiente, al libre tránsito y a salir e ingresar del territorio peruano y del principio *ne bis in idem*.

Solicita que se declare nula la Resolución Jefatural 001372-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES, de fecha 30 de setiembre de 2021 (f. 114), que resolvió:

Firmado digitalmente por: SUAREZ EGOAVIL ELDA MILAGROS FIR 72752222 hard
Motivo: Doy fe
Fecha: 23/06/2023 13:59:45-0500

(i) Aplicar la sanción de expulsión a la persona de nacionalidad china Lin Meilan, con impedimento de ingreso en el territorio nacional por el periodo de quince años contados desde el día en que efectúe su control migratorio de salida del país.
(ii) La presente sanción de expulsión no tiene efectos sobre requisitorias que afecten a la referida persona.
(iii) Disponer el registro en los sistemas SIM–DNV y SIM–INM de la Alerta de Impedimento de Ingreso en el territorio nacional a la

Firmado digitalmente por: DOMINGUEZ HARO Helder FAU 20217267618 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 22/06/2023 21:58:10-0500

persona de nacionalidad china Lin Meilan.

(iv) Disponer que la División de Extranjería de la Dirección de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú ejecute las acciones para el cumplimiento de la presente resolución y que se archive el expediente en la Superintendencia Nacional de Migraciones.

(v) Remitir copia de la resolución a la Unidad Funcional de Plataforma de Atención de la Jefatura Zonal Lima para que conforme a sus facultades proceda con la Cancelación del Carné de Extranjería 001524731 perteneciente a la persona de nacionalidad china Lin Meilan.

Refiere que la favorecida es una ciudadana extranjera de nacionalidad china que ingresó en el territorio peruano de manera regular y legal, registró su ingreso migratorio ante la autoridad migratoria y para solicitar el cambio de su calidad migratoria suscribió contrato de trabajo con la persona natural con negocio Xu Zaihuang, lo que generó el Expediente Administrativo LM160647953 del año 2016.

Agrega que, transcurridos seis años, desde el otorgamiento de la calidad migratoria de trabajadora residente, la Superintendencia Nacional de Migraciones consideró que la presentación del contrato de trabajo para el trámite del cambio de calidad migratoria era falso, sin presentar los medios probatorios que acrediten tal aseveración, como lo hubiera sido un informe del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, en el que se señale su aprobación y registro administrativo, así como la declaración del empleador de haber suscrito dicho contrato o no. Alega que la Administración no cuenta con facultades sancionadoras, pues por el transcurso del tiempo operó la prescripción administrativa.

Expresa que Migraciones consideró que la favorecida se habría apropiado de boletas de pago falsas, pero al igual que en el contrato de trabajo no se acreditó con medios probatorios tal aseveración, pues tan solo se contó con el dicho de Migraciones. Indica que la Administración migratoria realizó una interpretación errada de los informes emitidos por las entidades públicas de EsSalud y la SUNAT, toda vez que en dichos informes no se señaló que las boletas de pago eran falsas ni tampoco el Ministerio de Trabajo sostuvo que el contrato de trabajo para extranjeros fuese falso.

Manifiesta que la favorecida fue notificada de la Carta 1840-2021-JZ16LIM-UFFM/MIGRACIONES, de fecha 1 de octubre de 2021 (f. 17), mediante la cual se le remitió la Resolución Jefatural 001372-2021, que resolvió expulsarla del territorio peruano, con impedimento de ingreso por el tiempo de quince años, por haber presentado presuntamente falsa declaración y falsos documentos en el procedimiento administrativo de cambio de calidad migratoria y prórroga de la residencia, sin que la Administración presentara los medios probatorios y motivara la citada resolución. Agrega que en el informe emitido por la SUNAT y EsSalud no se señaló que la documentación y los datos presentados por la favorecida ante Migraciones fueran ilegales o falsos, sino más bien que no hubo registro de ello.

Indica que, para la observancia de un debido proceso en sede administrativa, si Migraciones hubiese contado con claros indicios de haberse incurrido en delito penal, debió oficiar al procurador público del sector y este, a su vez, debió presentar denuncia ante la Fiscalía para que formalizara denuncia penal o no ante el órgano jurisdiccional, puesto que Migraciones no contaba con facultades legales para resolver la comisión de delitos penales, sino el órgano jurisdiccional.

Añade que, de acuerdo con el principio *ne bis in idem*, no se podrá imponer sucesiva o simultáneamente una pena y una sanción administrativa por el mismo hecho, y que la Administración migratoria sanciona con la expulsión de la favorecida y, adicionalmente, le impone el impedimento de ingreso en el país por el periodo de quince años.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante Resolución 1, de fecha 5 de noviembre de 2021 (f. 29), admitió a trámite la demanda.

El procurador público a cargo del sector Interior, a fojas 92 de autos, contesta la demanda. Refiere que en el Informe 000046-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES, de fecha 22 de noviembre de 2021 (f. 103), se señala que, de acuerdo a lo informado por la Subgerencia de Verificación y Fiscalización mediante el Informe 001031-2019-SM-VF/MIGRACIONES, la favorecida habría aportado contrato de trabajo y boletas de pago con datos falsos en los Expedientes Administrativos LM160347953 y

LM180045949 de cambio de calidad migratoria y prórroga de residencia respectivamente, y que, al existir una presunción de infracción a la normativa migratoria, la Subgerencia de Movimiento Migratorio inició procedimiento administrativo sancionador en su contra, lo cual le fue notificado mediante Carta 000467-2020-SM-MM/MIGRACIONES, de fecha 27 de abril de 2020.

Refiere también que, tras la evaluación de la documentación obrante y la información recabada por la Subgerencia de Verificación y Fiscalización, la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria de la Jefatura Zonal de Lima, mediante Resolución Jefatural 001372-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES, de fecha 30 de setiembre de 2021, notificada el 6 de octubre de 2021, resolvió aplicar la sanción de expulsión del territorio nacional con impedimento de ingreso en el país por el plazo de quince años e indicó que existe el registro de alerta en los sistemas SIM-DNV y SIM-INM, por lo que a tal efecto emitió la Orden de Salida 584-2021-JZ16LIM-MIGRACIONES, del 1 de octubre de 2021, por la comisión de la infracción contenida en el literal a) numera1 58.l del artículo 58 del Decreto Legislativo 1350.

Expresa que, si bien en la mencionada resolución jefatural se indicó que la favorecida no cumplió con presentar sus descargos, de la revisión efectuada en el Sistema de Gestión Documental (SGD) se advirtió que, con fecha 26 de abril de 2021, la favorecida sí los presentó y que estos fueron omitidos al expedir el informe instructivo la Unidad Funcional de Fiscalización Migratoria. Señala que, ante ello, el Jefe Zonal de Lima, mediante Informe 00046-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES, recomendó a la Dirección de Registro y Control Migratorio declarar la nulidad de oficio de la Resolución Jefatural 001372-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES, de fecha 30 de septiembre de 2021, que dispuso la sanción de expulsión de la favorecida con impedimento de ingreso en el territorio nacional por quince años; y que, en consecuencia, se deje sin efecto la Orden de Salida 584-2021-JZ16LIM-MIGRACIONES y el registro de la alerta migratoria en los sistemas SIM-DNV y SIM- INM. Asimismo, ordenó que se retrotraiga el procedimiento administrativo sancionador hasta la fase instructiva y se conserve la instauración del acto.

Explica que la aludida recomendación tiene como sustento el respeto al debido procedimiento, puesto que en el presente caso el pronunciamiento

final fue emitido sin considerarse los descargos presentados, lo que contraviene lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10 del T.U.O. de la Ley 27444; que, por esta razón, la Oficina de Asesoría de la Superintendencia Nacional de Migraciones ha solicitado a la Dirección de Registro y Control Migratorio información sobre lo resuelto en relación con lo recomendado por la Jefatura Zonal Lima, de lo cual aún no hay repuesta. Refiere que apenas se tenga el resultado se pondrá en conocimiento de su despacho para mejor resolver.

Añade que en sede administrativa ya se advirtió que la Resolución Jefatural 001372-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES se emitió sin tener en cuenta los descargos realizados por la beneficiaria y que se encuentra pendiente la expedición de la resolución respecto a la propuesta realizada por el jefe zonal de Lima, a fin de que se declare nula de oficio la mencionada resolución. Precisa que, de ser así, la pretensión invocada no tendría razón de ser, por lo que solicita que se declare infundada o improcedente la demanda en todos sus extremos.

El Quinto Juzgado Especializado en lo Constitucional de Lima, mediante sentencia de fecha 17 de diciembre de 2021 (f. 308), declaró improcedente la demanda, con el argumento de que se pretende que la judicatura constitucional intervenga realizando precisiones y valoraciones en un proceso administrativo que no guarda relación con el derecho a la libertad personal ni contra sus derechos conexos, por lo que lo solicitado excede el ámbito de protección del proceso de *habeas corpus*. Además hace notar que el *habeas corpus* que no debe ser utilizado como vía indirecta para ventilar aspectos que no son propios de la jurisdicción constitucional.

Indica también que mediante el Informe 00046-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES se recomendó a la Dirección de Registro y Control Migratorio que se declare la nulidad de la Resolución Jefatural 001372-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES; que, en consecuencia, se deje sin efecto la Orden de Salida 584-2021-JZ16LIM-MIGRACIONES; se retrotraiga el procedimiento administrativo sancionador hasta la fase instructiva y se conserve la instauración del acto; es decir, que se encuentra pendiente de resolución en la vía administrativa la pretensión invocada en la demanda, por lo que la favorecida tiene expedito su derecho para acudir a la instancia pertinente a efectos de hacer valer su derecho de contradicción y presentar alegatos.

La Segunda Sala Constitucional de la Corte Superior de Justicia de Lima, mediante sentencia de fecha 12 de enero de 2022, confirmó la apelada por similares consideraciones.

FUNDAMENTOS

Delimitación del petitorio

1. El objeto de la demanda es que se declare nula la Resolución Jefatural 001372-2021-JZ12LIM/MIGRACIONES, de fecha 30 de setiembre de 2021, que resolvió lo siguiente: (i) aplicar la sanción de expulsión a la persona de nacionalidad china Lin Meilan, con impedimento de ingreso en el territorio nacional por el periodo de quince años contados desde el día en que efectúe su control migratorio de salida del país; (ii) la presente sanción de expulsión no tiene efectos sobre requisitorias que afecten a la referida persona; (iii) disponer el registro en los sistemas SIM–DNV y SIM–INM de la Alerta de Impedimento de Ingreso en el territorio nacional a la persona de nacionalidad china Lin Meilan; (iv) disponer que la División de Extranjería de la Dirección de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú ejecute las acciones para el cumplimiento de la presente resolución y archívese el expediente en la Superintendencia Nacional de Migraciones; y (v) remitir copia de la presente resolución a la Unidad Funcional de Plataforma de Atención de la Jefatura Zonal Lima para que conforme a sus facultades proceda con la cancelación del Carné de Extranjería 001524731, perteneciente a la persona de nacionalidad china Lin Meilan.

2. Se alega la vulneración de los derechos a la libertad personal, a elegir su lugar de residencia, a no ser separado del lugar de residencia o expulsado del país sino por mandato judicial o por aplicación de la ley correspondiente, al libre tránsito y a salir e ingresar en el territorio peruano y al principio *ne bis in idem*.

Análisis del caso concreto

3. El artículo 139, inciso 5, de la Constitución establece que la motivación

escrita de las resoluciones judiciales en todas las instancias es una garantía y principio de la función jurisdiccional.

4. Este Tribunal ha dejado establecido, a través de su jurisprudencia (Sentencia 01480-2006-PA/TC), que

> El derecho a la debida motivación de las resoluciones importa que los jueces, al resolver las causas, expresen las razones o justificaciones objetivas que los llevan a tomar una determinada decisión. Esas razones, (...) deben provenir no sólo del ordenamiento jurídico vigente y aplicable al caso, sino de los propios hechos debidamente acreditados en el trámite del proceso. Sin embargo, la tutela del derecho a la motivación de las resoluciones judiciales no debe ni puede servir de pretexto para someter a un nuevo examen las cuestiones de fondo ya decididas por los jueces ordinarios.

5. En la STC 02095-2020-PA/TC se estableció que el derecho a la motivación de las resoluciones presupone un conjunto de criterios objetivos que permitan construir el marco dentro del cual se debe desarrollar toda motivación. En ese sentido, para dar cumplimiento debido al derecho a la motivación, se ha de cumplir los criterios de la motivación. Tales criterios se derivan, entre otros, de los principios lógicos de identidad, no contradicción, tercero excluido y razón suficiente. Una resolución dará debido cumplimiento al derecho a la motivación si y solo si los argumentos que la conforman son suficientes, coherentes y congruentes.

6. El Tribunal Constitucional, en la sentencia emitida en el Expediente 00023-2005-PI/TC, ha expresado lo siguiente respecto al derecho al debido proceso:

> (…) los derechos fundamentales que componen el debido proceso y la tutela jurisdiccional efectiva son exigibles a todo órgano que tenga naturaleza jurisdiccional (jurisdicción ordinaria, constitucional, electoral y militar) y que pueden ser extendidos, en lo que fuere aplicable, a todo acto de otros órganos estatales o de particulares (procedimiento administrativo, procedimiento legislativo, arbitraje y relaciones entre particulares, entre otros) (cfr. fund. 43).
>
> [...] el contenido constitucional del derecho al debido proceso [...] presenta dos expresiones: la formal y la sustantiva. En la de carácter

formal los principios y reglas que lo integran tienen que ver con las formalidades estatuidas, tales como las que establecen el juez natural, el procedimiento preestablecido, el derecho de defensa y la motivación; y en su expresión sustantiva están relacionados con los estándares de razonabilidad y proporcionalidad que toda decisión judicial debe suponer (cfr. fund. 48).

Y con anterioridad ya se había pronunciado para precisar que

[E]l derecho al debido proceso, y los derechos que contiene son invocables, y, por tanto, están garantizados, no solo en el seno de un proceso judicial, sino también en el ámbito del procedimiento administrativo. Así, el debido proceso administrativo supone, en toda circunstancia, el respeto —por parte de la Administración pública o privada— de todos los principios y derechos normalmente invocables en el ámbito de la jurisdicción común o especializada, a los cuales se refiere el artículo 139 de la Constitución (juez natural, juez imparcial e independiente, derecho de defensa, etc.) (cfr. Exp. 04289-2004-PA/TC, fundamento 2).

7. Asimismo, ha señalado que

Los criterios de la motivación no solo son aplicables a la motivación en sede judicial, sino que también son extensibles a la motivación en sede administrativa y en el ámbito privado. En efecto, como este Tribunal lo tiene expresado en uniforme y reiterada jurisprudencia, el derecho al debido proceso tiene un ámbito de proyección sobre cualquier tipo de proceso o procedimiento, sea éste judicial, administrativo o entre particulares [sentencias recaídas en los Expedientes 02050-2002-AA/TC, FJ 12; 00090-2004-AA/TC, FJ 31, entre otras]. Asimismo, este Tribunal ha establecido en su jurisprudencia que, en los procesos administrativos sancionadores, la motivación "no sólo constituye una obligación legal impuesta a la Administración, sino también un derecho del administrado, a efectos de que éste pueda hacer valer los recursos de impugnación que la legislación prevea, cuestionando o respondiendo las imputaciones que deben aparecer con claridad y precisión en el acto administrativo sancionador. De otro lado, tratándose de un acto de esta naturaleza, la motivación permite a quienes deciden poner en evidencia que su actuación no es arbitraria, sino que está sustentada en la aplicación racional y razonable del derecho y su sistema de fuentes". [sentencia recaída en el Expediente 02192-2004-AA/TC, FJ 11]. Dichos criterios pueden extenderse también a los actos al interior de la actividad privada.

8. Este Tribunal, en reiterada jurisprudencia, ha puesto énfasis en que el derecho a la defensa comporta en estricto el derecho a no quedar en estado de indefensión en cualquier etapa del proceso penal. Dicho derecho tiene una doble dimensión: una material, referida al derecho del imputado o demandado de ejercer su propia defensa desde el mismo instante en que torna 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 durante todo el tiempo que dure el proceso.

9. Asimismo, este Tribunal en anterior jurisprudencia ha precisado que el derecho a no quedar en estado de indefensión se conculca cuando los titulares de los derechos e intereses legítimos se ven impedidos de ejercer los medios legales suficientes para su defensa; no obstante, no cualquier imposibilidad de ejercer esos medios produce un estado de indefensión que atenta contra el contenido constitucionalmente protegido de dicho derecho, sino que es constitucionalmente relevante cuando se genera una indebida y arbitraria actuación del órgano que investiga o juzga al individuo (Expedientes 00582-2006-PA/TC y 05175-2007-PHC/TC).

10. El artículo 10 de la Ley 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General señala lo siguiente respecto a las causales de nulidad:

> **Artículo 10.- Causales de nulidad**
> Son vicios del acto administrativo que causan nulidad de pleno derecho los siguientes:
> 1. La contravención a la Constitución, a las leyes o a las normas reglamentarias.
> 2. El defecto o la omisión de alguno de sus requisitos de validez, salvo que se presente alguno de los supuestos de conservación del acto a que se refiere el artículo 14.

11. En el presente caso, este Tribunal Constitucional advierte que en el Informe 00046-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES, de fecha 22 de noviembre de 2021 (f. 103), el jefe zonal de Lima pone en conocimiento del director de Registro y Control Migratorio de la Superintendencia Nacional de Migraciones que se emitió pronunciamiento final en la Resolución Jefatural 001372-2021-

JZ12LIM/MIGRACIONES, de fecha 30 de setiembre de 2021 (f. 114), sin haberse considerado los descargos presentados por la favorecida con fecha 26 de abril de 2021 (según se verificó de la revisión efectuada en el Sistema de Gestión Documental SGD), por lo que se recomienda la nulidad de oficio de la citada resolución y que se deje sin efecto la Orden de Salida 584-2021-JZ16LIM-MIGRACI0NES, por contravenir lo dispuesto en el numeral 2 del artículo 10 del T.U.O. de la Ley 27444. Recomendando que se retrotraiga el procedimiento administrativo sancionador hasta la fase instructiva y se conserve la instauración del acto administrativo.

12. Al respecto, cabe mencionar que la favorecida presentó un escrito de fecha 21 de noviembre de 2022 (f. 1 del PDF del cuadernillo del Tribunal Constitucional), en el que se señala que Migraciones no ha emitido resolución administrativa que declare la nulidad de oficio de lo resuelto por la Resolución Jefatural 001372-2021 y que se encuentra a la espera de la protección de sus derechos fundamentales conexos con sus libertades individuales, ante la amenaza inminente de ser expulsada del país, sin que haya cometido infracción a la ley Administrativa Migratoria, y sin haber cometido delito penal alguno. Alega también que no se ha notificado a la favorecida de lo resuelto por Migraciones, ni se ha restituido su estado anterior a la vulneración de sus derechos.

13. Sin embargo, con fecha 20 de marzo de 2023, la parte demandada presenta el Escrito N° 001574-2023-ES, adjuntando la hoja de elevación N° 001730-2022-SCM-MIGRACIONES de fecha 29 de diciembre del 2022 al subdirector de control migratorio solicitando información sobre Nulidad de la Resolución Jefatural en cuestión.

14. En respuesta a ello, con fecha 29 de diciembre del 2022 se emite la Resolución Directoral N° 000083-2022-DRCM-MIGRACIONES resolviendo:

> *Artículo 1.- Declarar la NULIDAD DE OFICIO de la Resolución Jefatural N° 001372-2021-JZ16LIM/MIGRACIONES, de fecha 30SEP2021, que dispuso aplicar la sanción de expulsión a la persona de nacionalidad china MEILAN LIN, retrotrayéndose el procedimiento a la fase instructiva, para tal efecto se deben considerar los fundamentos expuestos en el presente acto resolutivo y siempre que corresponda a*

infracciones sobre las cuales se mantenga vigente la facultad sancionadora.
Artículo 2.- DEVOLVER el expediente administrativo a la Jefatura Zonal Lima para que, en el marco de sus competencias, proceda con dar cumplimiento a lo dispuesto en el presente acto resolutivo.
Artículo 3.- NOTIFICAR la presente Resolución a la ciudadana de nacionalidad china MEILAN LIN.

15. Adjuntando el cargo de Notificación en formato digital de dicha Resolución a la ciudadana Meilan Lin con fecha 13 de marzo del 2023.

16. Por lo que se advierte que aun su procedimiento administrativo está en trámite, ya que como se ha precisado líneas arriba, si se declaró y notificó mediante la Resolución Directoral N°000083-2022-DRCM-MIGRACIONES la nulidad de la Resolución Jefatural 001372-2021-JZ12LIM/MIGRACIONES que la actora solicitaba, retrotrayéndose el procedimiento a la fase instructiva.

17. Por todo ello, este colegiado concluye que, la demanda debe declararse improcedente con base en lo dispuesto en el artículo 7, inciso 4, del nuevo Código Procesal Constitucional.

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

HA RESUELTO

Declarar **IMPROCEDENTE** la demanda.

Publíquese y notifíquese.

SS.

GUTIÉRREZ TICSE
MORALES SARAVIA
DOMÍNGUEZ HARO

PONENTE GUTIÉRREZ TICSE