

Reporte Normativo Trimestral

# MONITOREO DE MEDIDAS MIGRATORIAS EN EL PERÚ

PRIMER TRIMESTRE 2025



f SJMPeru

@ Encuentros\_SJM

in EncuentrosServicioJesuitaaMigrantes

✕ Encuentros\_SJM

## REPORTE NORMATIVO TRIMESTRAL – MONITOREO DE MEDIDAS MIGRATORIAS EN EL PERÚ PRIMER TRIMESTRE 2025

© 2025 Encuentros - Servicio Jesuita a Migrantes. Todos los derechos reservados.

Jr. Fulgencio Valdez 780, Breña  
987 166 576 – Incidencia Política

### **Autoras**

Ruth Huarancca - Especialista de incidencia Política de Encuentros - Servicio Jesuita a Migrantes Perú

Katherin Peña - Pasante del área de Incidencia Política de Encuentros - Servicio Jesuita a Migrantes Perú

### **Coordinación de diseño y publicación**

Bryan Vives - Coordinador Audiovisual y Diseño de Encuentros - Servicio Jesuita a Migrantes

# Índice

PRESENTACIÓN	02
MEDIDAS ANALIZADAS	03
Directiva N° 001-2025 DGA/RE - "Disposiciones para la calificación de áreas críticas de frontera por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza"	03
Proyecto de Ley N° 10087/2024-CR – Expulsión de ciudadanos extranjeros por Flagrancia	04
Protocolo Exigencias para el control migratorio de ingreso o salida del país de nacionales y extranjeros", con código: M01.DRCM.PTL.001 (Versión 02)	05
Decreto Supremo N° 004-2025-RE – Exoneración de Visa de Tránsito	06
RECOMENDACIONES TÉCNICAS	07
CONSIDERACIONES FINALES	07

# PRESENTACIÓN

Este reporte forma parte de una serie de entregas trimestrales orientadas a brindar una lectura técnica y accesible sobre los principales desarrollos normativos en materia migratoria en el Perú. Elaborado desde una perspectiva jurídica aplicada y con enfoque de derechos, este instrumento busca contribuir a una gestión migratoria más coherente, transparente y centrada en la dignidad de las personas en movilidad humana.

La finalidad del monitoreo es presentar de forma estructurada los alcances y contenidos de las normas emitidas durante el periodo correspondiente, así como una apreciación general de sus implicancias prácticas. A través de esta herramienta, se pretende facilitar la labor de análisis e implementación por parte de autoridades públicas, equipos técnicos y actores institucionales vinculados al sistema migratorio.

Este ejercicio periódico de seguimiento normativo también busca fomentar una cultura de evaluación continua de las políticas públicas en el ámbito migratorio, visibilizando avances, retos y oportunidades para una aplicación normativa alineada con los compromisos nacionales e internacionales del Estado peruano.

En ese marco, este reporte tiene como propósito principal identificar, analizar y sistematizar las disposiciones normativas emitidas entre enero y marzo de 2025, evaluando sus implicancias para los derechos de personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo. De manera específica, se orienta a:

- **Reconocer avances normativos y operativos, así como riesgos asociados a su aplicación.**
- **Identificar medidas con impacto en movilidad fronteriza, regularización y protección internacional.**
- **Ofrecer una apreciación técnica que promueva su implementación conforme al marco constitucional y los estándares internacionales.**

## MEDIDAS ANALIZADAS

Directiva N° 001-2025 DGA/RE - "Disposiciones para la calificación de áreas críticas de frontera por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza"

CLICK AQUÍ <https://acortar.link/uZOrov>

- **Fecha:** 26 de febrero de 2025
- **Tipo:** Directiva administrativa
- **Resumen:** Esta directiva regula el procedimiento para identificar y declarar "áreas críticas de frontera", entendidas como zonas geográficas caracterizadas por altos niveles de exclusión, pobreza, debilidad institucional y necesidades insatisfechas. Su objetivo es priorizar la intervención del Estado mediante la planificación y ejecución de acciones integrales orientadas al desarrollo fronterizo y la integración territorial.
- **Evaluación técnica:** Si bien la directiva constituye un paso importante hacia la gestión territorial con enfoque de desarrollo, presenta limitaciones importantes desde una perspectiva de derechos humanos y movilidad humana. En primer lugar, no contempla mecanismos específicos de consulta o participación de las comunidades locales, ni de la población migrante que habita en zonas de frontera. Esto puede derivar en intervenciones que no respondan a las necesidades reales de quienes residen en dichos territorios, perpetuando enfoques verticales o asistencialistas.

Además, la norma omite el enfoque de movilidad humana, a pesar de que muchas de las denominadas "áreas críticas" coinciden con zonas de ingreso, tránsito o permanencia de personas migrantes y refugiadas. Esta omisión dificulta la articulación de acciones intersectoriales que integren las dimensiones de protección, acceso a derechos y atención humanitaria.

La falta de enfoque interseccional y de género también representa una debilidad. No se diferencian las múltiples formas de vulnerabilidad que pueden afectar a las personas en estos contextos, lo que podría traducirse en respuestas estatales homogéneas, ineficaces o incluso excluyentes.

En ese sentido, se recomienda que la implementación de esta directiva se complemente con diagnósticos sociales participativos, el involucramiento de gobiernos locales, organizaciones sociales y entidades especializadas, así como con la incorporación de criterios de movilidad humana, género e interculturalidad. Solo así se garantizará que las intervenciones respondan efectivamente a la realidad compleja y diversa de las zonas fronterizas.

## Proyecto de Ley N° 10087/2024-CR – Expulsión de ciudadanos extranjeros por Flagrancia

CLICK AQUÍ <https://acortar.link/CI5JD2>

- **Fecha:** 31 de enero de 2025
- **Tipo:** Iniciativa legislativa en comisiones
- **Resumen:** El Proyecto de Ley 10087/2024-CR, presentado por el congresista Miguel Ángel Ciccía Vásquez, propone modificar el Decreto Legislativo 1350 (Ley de Migraciones) para permitir la expulsión de ciudadanos extranjeros que sean detenidos en flagrancia cometiendo delitos, como robo, delitos contra la seguridad pública, el orden económico o la defensa nacional. La iniciativa busca fortalecer la seguridad ciudadana, reducir el hacinamiento en las cárceles y evitar el uso excesivo de recursos públicos.
- **Evaluación técnica:** Aunque esta iniciativa legislativa busca fortalecer la seguridad ciudadana y reducir el hacinamiento penitenciario, presenta serios riesgos en materia de derechos humanos. La propuesta permitiría la expulsión de personas extranjeras solo por haber sido detenidas en flagrancia, sin garantizar el debido proceso ni una sentencia firme. Esto podría convertirse en una sanción anticipada y arbitraria, vulnerando además la presunción de inocencia, principio protegido por la Constitución y tratados internacionales.

También preocupa la omisión de salvaguardas para personas solicitantes de refugio o en situación de vulnerabilidad, lo que contraviene el principio de no devolución, piedra angular del derecho internacional de los refugiados. La iniciativa tampoco contempla un análisis individualizado de los casos, lo que podría derivar en expulsiones automáticas y discriminatorias, en contra del principio de igualdad ante la ley.

Si bien el Estado tiene el derecho de regular su política migratoria, este debe ejercerse respetando los derechos fundamentales. Tal como está planteada, la norma abre la puerta a decisiones arbitrarias y vacíos de protección. Actualmente, la propuesta está en debate en las comisiones de Defensa y de Justicia del Congreso y aún no ha sido dictaminada ni aprobada.



## Protocolo Exigencias para el control migratorio de ingreso o salida del país de nacionales y extranjeros", con código: M01.-DRCM.PTL.001 (Versión 02)

CLICK AQUÍ <https://acortar.link/rwRyvn>

- **Fecha:** 30 de enero de 2025
- **Tipo:** Protocolo administrativo de Migraciones
- **Resumen:** Este protocolo establece los requisitos y condiciones para el control migratorio en los puntos de ingreso y salida del Perú. Para personas extranjeras, contempla la presentación de un documento de viaje válido (pasaporte con al menos seis meses de vigencia), visa en los casos que corresponda, la Tarjeta Andina de Migración (TAM), y, según su condición migratoria o actividad, documentos adicionales como carné de identidad o credenciales (por ejemplo, para tripulantes).

Para salir del país, se exige tener residencia o permanencia vigentes, la TAM, y, en ciertos casos, certificados tributarios o declaraciones juradas si se ha generado renta. Niñas, niños y adolescentes que hayan permanecido más de 183 días en el país deben presentar autorización notarial o judicial para salir, salvo excepciones. También se requiere autorización para reingresar a quienes hayan salido del país por períodos prolongados con residencia temporal o permanente. Las personas con trámites pendientes deben gestionar una autorización para salir, y quienes hayan excedido el tiempo de permanencia deben pagar una multa antes de abandonar el país, salvo los ciudadanos ecuatorianos, que están exonerados.

El protocolo introduce, además, mecanismos de control automatizado mediante pre registro y enrolamiento biométrico. En las zonas fronterizas, los CEBAF aplicarán procedimientos binacionales coordinados.

- **Evaluación técnica:** Uno de los principales aspectos críticos del protocolo es la figura del "control secundario" (numeral 7.1.8), que permite a las autoridades migratorias intervenir a personas bajo criterios ambiguos como "indicios de sospecha" o situaciones no claramente definidas. Esta disposición, al no establecer criterios objetivos ni límites temporales, y carecer de mecanismos de supervisión externa o acceso inmediato a la defensa legal, presenta un alto riesgo de discrecionalidad, afectando el principio de legalidad y el debido proceso.

Otro punto preocupante es el procedimiento de reembarque en casos de inadmisión (numeral 7.1.6), que permite la devolución inmediata de personas extranjeras sin garantizarles el derecho a audiencia, defensa o revisión administrativa. Esto es particularmente grave en casos donde las personas podrían estar buscando protección internacional, ya que se podría estar vulnerando el principio de no devolución (non-refoulement), reconocido en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otras normas internacionales suscritas por el Perú.

Asimismo, el numeral 8.12 establece que la pérdida de calidad migratoria de personas con estatus de refugiado o asilado debe coordinarse con el Ministerio de Relaciones Exteriores, pero no detalla cómo se protege a estas personas frente a medidas previas como la inadmisión o el control secundario. Esto genera un vacío normativo que podría comprometer la integridad y los derechos fundamentales de quienes ya cuentan con un estatus de protección internacional reconocido.

Aunque el protocolo representa un esfuerzo por modernizar la gestión migratoria mediante el uso de tecnologías y coordinación interestatal, carece de mecanismos suficientes para garantizar el respeto de los derechos fundamentales. La ausencia de procedimientos claros, garantías de defensa, enfoque diferenciado e individualizado en el trato a personas en situación de vulnerabilidad revela la necesidad de revisar y complementar el marco normativo con base en los estándares internacionales de derechos humanos y refugio. Una política migratoria efectiva no puede desligarse de los principios de legalidad, dignidad y protección.

## Decreto Supremo N° 004-2025-RE – Exoneración de Visa de Tránsito

CLICK AQUÍ <https://acortar.link/C9EagU>

- **Fecha:** 23 de enero de 2025
- **Tipo:** Decreto Supremo del Ejecutivo
- **Resumen:** Este decreto exime del requisito de visa de transeúnte a personas extranjeras que ya están exoneradas de visa para ingresar al país bajo cualquier calidad migratoria, siempre que utilicen un documento de viaje válido y cumplan con las condiciones aplicables a dicha exoneración. El objetivo es facilitar el tránsito de personas cuyo destino final sea un tercer país. El plazo máximo de permanencia en el Perú es de dos días calendario, prorrogables excepcionalmente hasta por quince días calendario. Asimismo, se exige que el pasaporte tenga una vigencia mínima de seis meses contados desde la fecha de ingreso.
- **Evaluación técnica:** Si bien esta medida puede interpretarse como un intento por simplificar los procedimientos migratorios y alinearlos con compromisos internacionales, presenta vacíos normativos que podrían afectar derechos fundamentales. El plazo de permanencia de dos días, aunque prorrogable, puede resultar insuficiente para personas que enfrentan situaciones imprevistas, como emergencias sanitarias, logísticas o de seguridad. El decreto no especifica el procedimiento ni los criterios para solicitar dicha prórroga, lo cual genera riesgos de discrecionalidad administrativa y falta de seguridad jurídica.

Asimismo, el decreto omite la inclusión de medidas diferenciadas de protección para personas en situación de vulnerabilidad, como menores no acompañados, mujeres víctimas de trata, personas LGTBIQ+, personas con discapacidad o solicitantes de asilo. La ausencia de mecanismos para su identificación y asistencia puede conllevar a la vulneración del principio de no devolución (non-refoulement) y restringir el acceso a la protección internacional reconocida en la Ley del Refugiado (Ley N.º 27891) y en tratados internacionales ratificados por el Perú.

Otro aspecto problemático es la exigencia de que los pasaportes tengan una vigencia mínima de seis meses. Aunque esta disposición es común en normas migratorias, puede excluir a personas que se encuentran en situación de tránsito forzado o migración irregular, y que no pueden renovar sus documentos por razones políticas, económicas o humanitarias. La falta de una excepción humanitaria compromete el principio de accesibilidad al territorio en casos de urgencia o necesidad de protección.

En conjunto, el decreto requiere ser complementado con normas reglamentarias y protocolos operativos que aseguren la aplicación de un enfoque de derechos humanos, incluyendo criterios diferenciados y procedimientos claros que protejan la dignidad y los derechos de todas las personas en situación de movilidad internacional.

## RECOMENDACIONES TÉCNICAS

- **Incorporar enfoques diferenciados e interseccionales** en la implementación de la Directiva sobre áreas críticas de frontera, asegurando la participación efectiva de comunidades locales, personas migrantes y otros grupos en situación de vulnerabilidad durante los procesos de diagnóstico, planificación e intervención estatal.
- **Reforzar las garantías del debido proceso** en la formulación y debate de iniciativas legislativas que puedan restringir la libertad de circulación, residencia o permanencia de personas extranjeras, evitando medidas automáticas, desproporcionadas o carentes de control judicial.
- **Establecer procedimientos migratorios con garantías mínimas**, incluyendo plazos definidos, mecanismos de apelación accesibles y provisión de asistencia legal gratuita en casos de control migratorio secundario y reembarque por inadmisión, especialmente para personas con necesidades de protección internacional.
- **Desarrollar lineamientos y protocolos operativos complementarios** que regulen la aplicación de normas migratorias, con énfasis en la protección humanitaria, la articulación consular y el acceso a información clara y oportuna por parte de las personas en movilidad humana, en un lenguaje adecuado y culturalmente pertinente.

## CONSIDERACIONES FINALES

El monitoreo normativo correspondiente al primer trimestre de 2025 evidencia ciertos avances en la modernización de los procedimientos migratorios, particularmente en lo relativo a la digitalización, automatización y control fronterizo. Asimismo, se observa un incremento de iniciativas legislativas centradas en la seguridad y el control migratorio. Sin embargo, dichas medidas presentan vacíos sustantivos en términos de garantías procesales, enfoque de derechos humanos e incorporación de criterios diferenciados para la atención de personas en situación de vulnerabilidad.

Resulta prioritario que la implementación de estas normas se realice bajo criterios de legalidad, proporcionalidad y respeto al debido proceso, especialmente en contextos donde puedan verse comprometidos derechos fundamentales como la libertad personal, el acceso al territorio o la protección internacional. Además, es fundamental fortalecer la coordinación interinstitucional y promover procesos de consulta con actores sociales y comunidades afectadas, como garantía de una gestión migratoria más inclusiva, eficaz y respetuosa de los estándares nacionales e internacionales.

El seguimiento constante y el análisis crítico de estas medidas debe continuar siendo una herramienta clave para visibilizar impactos, proponer mejoras normativas y consolidar una política migratoria basada en la dignidad, los derechos humanos y la justicia territorial.



# ENCUENTROS

## Servicio Jesuita a Migrantes

acompañar • servir • defender

REPORTE NORMATIVO TRIMESTRAL - MONITOREO DE MEDIDAS MIGRATORIAS  
EN EL PERÚ PRIMER TRIMESTRE 2025

**Edición: Área de Incidencia Política**

Ruth Huarancca Lindo - rhuarancca@encuentros-sjs.org

**Diseño gráfico: Área de Comunicaciones**

Bryan Vives Salazar - bvives@encuentros-sjs.org

 SJMPeru

 Encuentros\_SJM

 EncuentrosServicioJesuitaaMigrantes

 Encuentros\_SJM

**Encuentros Servicio Jesuita a Migrantes**

Jirón Fulgencio Valdez N° 780, Breña

[www.encuentros-sjs.org](http://www.encuentros-sjs.org)