

DL 1350

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. ANTECEDENTES

El Estado peruano es una república democrática, social, independiente y soberana, siendo sus deberes primordiales, conforme lo establece el artículo 44 de la Constitución Política, defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Garantiza el ejercicio de las libertades individuales de las personas con sujeción al derecho internacional de los derechos humanos, al marco constitucional y legal vigente; observando las regulaciones que válidamente se han prescrito.



El artículo 4° de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que el Poder Ejecutivo tiene como una de sus competencias exclusivas la de ejercer las funciones y atribuciones inherentes al orden interno, Policía Nacional del Perú y Fronteras.

En concordancia con dicha base legal, los numerales 4 y 10 del artículo 6 del Decreto Legislativo N° 1135, disponen que es función del Ministerio del Interior proponer la normativa general y ejercer la potestad reglamentaria en el ámbito de su competencia, así como supervisar el cumplimiento de las políticas en materia migratoria interna.

Mediante el Decreto Legislativo N° 1130 se creó la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES, como Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio del Interior, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa, funcional y económica en el ejercicio de sus atribuciones; tiene competencia de alcance nacional en materia de política migratoria interna y participa en la política de seguridad interna y fronteriza.

Según lo dispuesto en el inciso a) y c) artículo 6 del citado Decreto Legislativo, son funciones de MIGRACIONES proponer la política sectorial, así como administrar, supervisar, fiscalizar, normar y sancionar las actividades en materia de su competencia;

Mediante la Ley N° 30506, el Congreso de la República delegó en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, por el plazo de noventa (90) días calendario, en materia de reactivación económica y formalización, seguridad ciudadana, lucha contra la corrupción, agua y saneamiento y reorganización de Petroperú S.A., en los términos a que hace referencia el artículo 104° de la Constitución Política del Perú y el artículo 90° del Reglamento del Congreso de la República.

Conforme con el literal f) del numeral 2) del artículo 2° de la citada ley, se autoriza al poder ejecutivo a legislar en materia de seguridad ciudadana a fin de dictar normas para mejorar la política migratoria interna y externa, la Superintendencia Nacional de Migraciones, así como la regulación de seguridad fronteriza, respetando los derechos de las niñas, niños y adolescentes y sin que ello implique la expulsión de uno o los dos progenitores por infracciones de carácter administrativo.



En ese contexto, se ha identificado que el marco normativo vigente mantiene una serie de trabas y vacíos que impiden que el sistema de administración de ingreso, salidas y permanencias sea predictivo, eficiente y ágil; lo cual, repercute en la seguridad ciudadana. En ese sentido, a fin de mejorar la política migratoria interna y externa y su contribución con la seguridad ciudadana en el país, se ha visto necesario proponer un nuevo Decreto Legislativo de Migraciones que supere dicha problemática y que permitan una mejor toma de decisiones, tanto en lo correspondiente a la administración del flujo como a su integración, abordándolo desde una perspectiva integral y multisectorial, velando porque las condiciones en las que se desarrolle estos movimientos migratorios sea preservando el orden público, la seguridad nacional, el respeto a los principios democráticos que inspiran al Estado peruano, así como las relaciones internacionales que se mantiene con otros Estados.

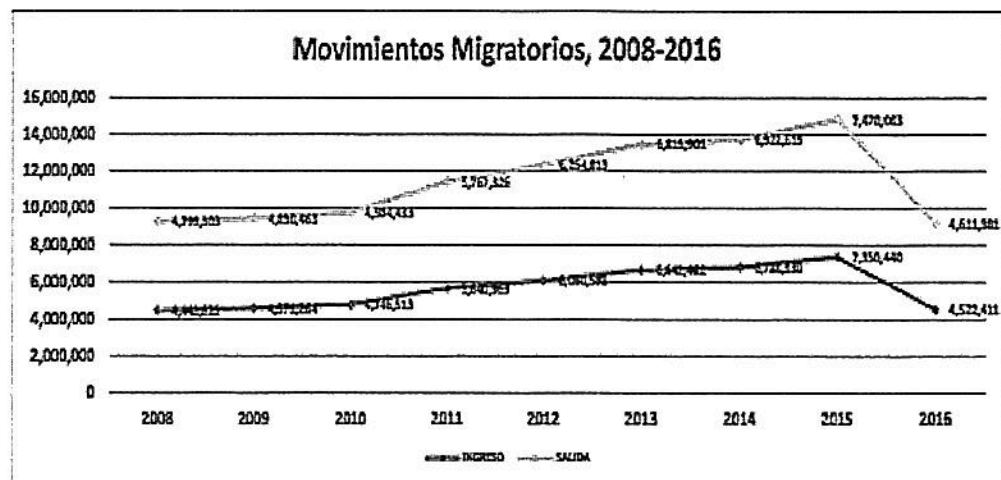
II. ESCENARIO ACTUAL

2.1. Información estadística.

En las últimas décadas, el Perú se ha convertido en un país de origen, tránsito y destino de la migración internacional. La existencia de condiciones favorables en sector económico, comercial, laboral, de inversión y turismo que ofrece el Perú, lo hacen un destino atractivo para la migración;

lo cual se ve reflejado en el flujo migratorio de nacionales y extranjeros como se ve reflejado en los siguientes cuadros:

RESUMEN DE MOVIMIENTOS MIGRATORIOS DE INGRESO Y SALIDA, 2008-2016 (*)



(*) Movimiento Migratorio al 31/01/2016.

Fuente: Información extraída de la Base de Datos MIGRACIONES el 05.08.2016.



A su vez, cabe destacar que el número de ciudadanos extranjeros que vienen a laborar en el Perú creció durante la última década, llegando a 13 065 en el año 2014, asimismo, el número de turistas durante el año 2015 llegó a ser más de 3 millones; el incremento de este flujo migratorio podría acarrear riesgos para la seguridad nacional, sin embargo, no debe implicar el desconocimiento de los derechos de los migrantes, por lo que constituye un desafío la implementación de políticas que generen una migración ordenada y segura pero a su vez que respalden la seguridad nacional sin vulnerar los derechos inherentes de toda persona, sean nacional o extranjera.

EXTRANJEROS / PUESTOS DE CONTROL	Total 2012	Total 2013	Total 2014	Total 2015	Total 2016	Total General
TURISTA	6,488,432	7,252,254	7,201,734	7,815,627	6,358,339	35,116,386

(*) Movimientos Migratorios del 01ENE2012 al 30SEP2016.
Fuente: Información extraída de la Base de Datos MIGRACIONES el 24.10.2016.

2.2. Normativa actual

El marco normativo vigente se encuentra conformado por el Decreto Legislativo N° 703 que promulga la Ley de Extranjería, modificado por el Decreto Legislativo N° 1043; la Ley N° 28072, Ley que regula la calidad migratoria rentista, y parcialmente el Decreto Legislativo N° 1236 que promulga la Ley de Migraciones.

Al respecto, es necesario señalar que la vigencia del conjunto de normas antes mencionadas, genera confusión respecto de las competencias entre las entidades del Estado para regular el ámbito migratorio en perjuicio de las personas nacionales y extranjeras.

En ese contexto, con la promulgación del Decreto Legislativo N° 1236 se buscó corregir el escenario de conflicto en el que se encontraba la regulación migratoria del país. Sin embargo, del análisis de dicha norma se advierte que existen vacíos que no han sido superados, y que suponen espacios de vulneración a los derechos de las personas extranjeras en el Perú.



Por tal motivo, entre los aspectos que ameritan un cambio sustancial, debemos resaltar las disposiciones del Título VII del Decreto Legislativo N° 1236, denominado del "Procedimiento Administrativo Migratorio", el cual contenía un esquema de Categorías y Calidades Migratorias, el cual se torna muy confuso para el entendimiento de las personas nacionales y extranjeras, puesto que contiene 28 calidades migratorias y 8 sub calidades, distribuidas en 3 categorías migratorias, que en la práctica hubiera significado la presentación de distintos requisitos para acceder a una condición migratoria determinada, encontrando un simil al Decreto Legislativo N° 703 por la cantidad de calidades y sub calidades que contiene, y sus complejos procedimientos.

En ese sentido, la aplicación del Decreto Legislativo N° 1236 hubiera significado la vulneración de los derechos de las personas nacionales y extranjeras, por la gran complejidad y contradicción de los procedimientos migratorios que hubiera implicado.

De otro lado, es necesario realizar cambios a los títulos referidos a "Disposiciones Generales", "Sobre los Derechos y Deberes", "Autoridades Migratorias", "Registro de Migraciones", "Medios de

Transporte Internacional", "Operadores y Servicios de Hospedaje", "Procedimiento Sancionador", principalmente porque su redacción, estructura y articulado demuestran contradicción en perjuicio de los derechos de las personas extranjeras, siendo las observaciones más resaltantes las siguientes:

- En su estructura, el Decreto Legislativo N° 1236 establece a lo largo de su normativa los derechos y deberes de las personas extranjeras, nacionales, operadores, empresas de transporte internacional, servicios de hospedaje, entre otros, las mismas que se encuentran desordenadas y se repiten en diversos Títulos y Capítulos del texto normativo, por lo que no se visualiza fácilmente el total de deberes, derechos, obligaciones y aspectos de gran relevancia y comprensión de la norma.
- El artículo 30° establece que el Carné de Extranjería habilita para el ejercicio de derechos y el cumplimiento de las obligaciones previstas en el reglamento; sin embargo, se estaría limitando el ejercicio de los derechos del extranjero a la obtención del carné de extranjería, situación que actualmente se observa por la aplicación de la norma vigente (D.L. N° 703).
- Los artículos 37° y 38° resultan contradictorios puesto que en el primero se establece que el control migratorio se efectúa durante la travesía previa en aguas nacionales o internacionales, lo cual es inviable porque el control migratorio sólo se debe hacer cuando los pasajeros efectivamente desembarcan de sus naves y no antes ni mucho menos en aguas internacionales; por otra parte el artículo 38 establece que se considera como una travesía al trayecto comprendido entre la nave y el puesto de control migratorio, es por ello que la redacción de estos artículos en el nuevo proyecto se mejora.
- El numeral 51.2 del artículo 51 del Capítulo II "ASILADO Y REFUGIADO", no guarda relación con la sumilla del artículo, además, establece que los refugiados y asilados con ingreso irregular, debe aplicarse previamente la sanción correspondiente; lo cual vulnera lo dispuesto en la normativa especial de la materia.
- El numeral 51.2 no guarda concordancia con la sumilla del artículo. Asimismo, lo precisado no se condice con lo establecido en el numeral 4) del artículo 3 de la Ley de Asilo, en la que



precisa que ninguna autoridad podrá imponer sanción alguna a las personas solicitantes de Asilo, en tanto se decida su situación, por causa del ingreso o permanencia irregular en el territorio peruano.

- La permanencia del ciudadano extranjero está condicionada a la facultad discrecional de los oficiales migratorios, generando por un lado incertidumbre y diversidad de respuestas para situaciones similares en perjuicio del usuario y por otro, incentivando actos de corrupción.
- El artículo 56 señala como supuesto para la cancelación de la categoría migratoria de residente el "vencimiento del plazo", lo cual no constituye una causal para la cancelación porque estas se aplican a solicitud de parte y no de oficio.
- En lo referido a la regularización migratoria, se observa que hay una distinción respecto de los ciudadanos extranjeros irregulares que ingresaron de forma temporal y los que obtuvieron su residencia, porque solamente se les exige a los primeros el pago previo de una multa para acceder al beneficio, lo cual conllevaría a obtener los mismos resultados de la implementación del proceso de regularización realizado en el año 2014, que terminaron en un fracaso porque únicamente se lograron regularizar 777 personas respecto de los 400,000 extranjeros irregulares estimado por MIGRACIONES.
- El artículo 69 establece supuestos subjetivos para el impedimento de ingreso de extranjeros a territorio peruano, como lucrar o ejercer la prostitución, cuando se detecten ingresos al país sin justificar sus actividades en el Perú al momento de efectuar el control migratorio, carecer de recursos económicos suficientes que garanticen la subsistencia en el país y el carecer de boleto de retorno, que expone al extranjero a la vulneración de sus derechos fundamentales.
- En el artículo 81 se indica que las conductas infractoras serán establecidas mediante Decreto Supremo, sin embargo en los artículos 83, 84, 85, 86 y 87 se establecen conductas infractoras para cada tipo de sanción lo cual implica una redacción contradictoria.
- El artículo 86, establece que se aplicará la sanción de salida obligatoria a los extranjeros por carecer de medios de vida o recursos que garanticen su subsistencia en el país.



III. PROPUESTA NORMATIVA

La nueva Ley de Migraciones elimina una serie de trabas y vacíos que contenía el marco normativo vigente y promueve el desarrollo de la economía nacional y la integración de las personas migrantes a la sociedad peruana.

Asimismo, establece la implementación y funcionamiento del Registro de Información Migratoria, el cual contendrá de forma centralizada la siguiente información:

- a) Información respecto de los ingresos y salidas del territorio nacional de peruanos y extranjeros.
- b) Otorgamientos, cancelación y denegatorias de Calidades Migratorias y Permisos por parte de MIGRACIONES.
- c) Otorgamientos y denegatorias de Visas por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores.
- d) Restricciones e impedimentos de tránsito internacional.
- e) Sanciones impuestas conforme al presente Decreto Legislativo.
- f) Emisión o cancelación de documentos de viaje.
- g) Registro de extranjeros con indicación de sus documentos de identidad, entre otra información relevante.
- h) Datos de extranjeros condenados por la comisión de delitos o faltas, así como de los ingresos que registren en establecimientos penitenciarios.
- i) Registro de nacionalizaciones.
- j) Información biométrica de extranjeros.
- k) Otra información que se determine en el Reglamento del presente Decreto Legislativo.

Este diseño y sistematización de la información permitirá fortalecer la plataforma de interoperabilidad del Perú coadyuvando con la seguridad interna.

Por otro lado, facilita a los ciudadanos extranjeros una mejor comprensión de los trámites migratorios porque desarrolla una estructura ordenada y utiliza un lenguaje sencillo en todo el dispositivo, simplificando las calidades migratorias establecidas en el Decreto Legislativo N° 1236, lo cual motivaba que los tramitadores se aprovechen de los extranjeros.



Facilita el ingreso y permanencia de ciudadanos extranjeros altamente calificados y el acceso a la residencia de su unidad familiar.

Dispone que el extranjero que incurra en causal de expulsión, abandone el territorio nacional, con un impedimento de reingreso hasta por el plazo de quince (15) años y además deberá realizar el pago de la multa respectiva, por ejemplo aquellos extranjeros que dañen el patrimonio nacional.

Se precisa que los extranjeros podrán acceder a un contrato de trabajo o de prestación de servicios en el sector público.

Faculta a MIGRACIONES a emitir permisos a los extranjeros con carácter extraordinario para realizar actividades distintas a las autorizadas con su calidad migratoria, también puede autorizar salidas o ausencias del país, permanencias y residencias que coadyuven con una adecuada gestión migratoria.

Protege los derechos fundamentales de los ciudadanos extranjeros, en especial el de las personas en situación de vulnerabilidad y da facultades para la adopción de criterios para la asistencia de estas personas.

Por otro lado, se establecen las atribuciones de MIGRACIONES para normar, administrar, fiscalizar, sancionar y recaudar las tasas, multas y derechos que fije la legislación migratoria; asegurando la correcta aplicación de tratados y convenios internacionales y demás normas que rigen en la materia, así como promover la integración de los migrantes y desarrollar las acciones necesarias para prevenir y reprimir la comisión de delitos al orden migratorio y la trata de personas.

La propuesta normativa tiene como objetivo ordenar, sistematizar y precisar conceptos, asimismo se alinea a lo que establece el Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa. En ese sentido, el proyecto de Decreto Legislativo contiene 54 artículos distribuidos en seis (6) títulos, en lugar de 91 artículos desarrollados en VIII Títulos.

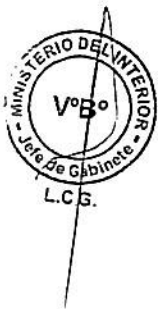


En el Título VII Procedimiento Administrativo Migratorio del Decreto Legislativo N° 1236, si fue reformulado y establecido en los títulos correspondientes, siendo la nueva propuesta más garantista de los derechos fundamentales de la persona.

Cabe resaltar que la propuesta normativa no elimina la obligación del Estado Peruano de garantizar la protección consular de los peruanos y peruanas en el extranjero, puesto que en el Decreto Legislativo N° 1236 no hay mención a estos temas.

Establece un esquema de Calidades Migratorias simplificado en comparación con sus antecesoras, con la finalidad facilitar su entendimiento al extranjero que desea ingresar o residir en Perú, eliminando los términos Categorías Migratorias y la necesidad de crear calidades por tipos de situación que se presenten en la dinámica migratoria.

Por otro lado, en aras de garantizar el ejercicio de los derechos fundamentales a los extranjeros establecidos en la Constitución, la propuesta plantea las calidades migratorias que agrupan una diversidad de situaciones acorde a la globalización de la que el Perú es parte, en este sentido se establecen dos tipos de calidad migratorias; así como el reconocimiento más amplio de sus derechos conforme a lo establecido en el artículo de reconocimiento de derechos fundamentales al extranjero.



En ese sentido, entre las calidades migratorias temporales para extranjeros, que no tengan el ánimo de residir en el país, destacan las siguientes:

- Negocios, le permitirá al extranjero suscribir contratos y realizar actividades lícitas en el Perú, abarca situaciones tales como los docentes extranjeros que son invitados al país para ponencias en centros educativos públicos o privados cuyo plazo será de hasta ciento ochenta y tres (183) días dentro de los trescientos sesenta y cinco (365) días.
- Especial, a través de esta calidad MIGRACIONES podrá otorgar estadía temporal a los extranjeros por situaciones particulares, casos excepcionales de salud o fuerza mayor. Por su parte Relaciones Exteriores podrá utilizar esta calidad en casos de conferencistas internacionales, eventos oficiales y personalidades sin fines de lucro.

La calidad migratoria de Residencia para extranjeros con ánimo de residir y realizar actividades lícitas en el territorio nacional, las cuales destacan las siguientes:

- Formación, esta calidad fue considerando a estudiantes de profesiones, arte u oficio, modalidades formativas laborales, y a los extranjeros que vienen al Perú a efectuar investigaciones de carácter científico. Esta calidad abarca las calidades migratorias de estudios y Talento Corto Plazo que planteaba el Decreto Legislativo N° 1236.
- Convenios Internacionales, esta calidad migratoria abarca todos los acuerdos y convenios internacionales en los que el Perú forme parte y las características propias de dichos acuerdos. Asimismo, se ha considerado pertinente incluir a los asilados políticos y refugiados dando un trato igualitario y no distintivo en cuanto a este sector de ciudadanos extranjeros.



Se crean las calidades migratorias de residentes para investigadores y trabajadores designados, las cuales no fueron contempladas en la norma anterior.

En resumen, la propuesta normativa simplifica las siguientes calidades migratorias:

Cuadro Comparativo

D.L. N° 703 MODIFICADO POR D.L. N° 1043	D.L. N° 1236	PROYECTO D.L. NUEVA LEY DE MIGRACIONES CALIDADES MIGRATORIAS DEL PERÚ
TEMPORAL • Turista • Negocios • Negocios ABTC • Tripulante	VISITANTE • Cortesía • Especial • Tránsito • Tripulante • Turismo • Visitas Cortas- Acuerdos Internacionales	TEMPORAL • Acuerdos Internacionales • Artística/Deportiva • Especial • Formación/Investigación Temporal. • Negocios • Trabajador/Designado Temporal. • Periodismo



		• Turista • Tripulante
VISA O CALIDAD MIGRATORIA RESIDENCIA • Religioso • Estudiante • Rentista • Cooperante • Intercambio • Asilado Político • Refugiado • Artista • Trabajador Residente • Trabajador Designado • Independiente • Diplomático • Consular • Oficial • Periodista • Familiar de Residente • Familiar de Oficial • Inmigrante	TEMPORAL • Cooperación • Consular • Diplomático • Espectáculo • Estudios • Familiar de Oficial • Humanitaria • Intercambio • Inversionista • Negocios • Temporal – Acuerdos Internac. • Oficial • Periodismo • Religioso • Suspendida • Talento – Corto Plazo • Trabajador • Trabajador Designado • Trabajador – Estancia Corta • Trabajador Fronterizo	DE RESIDENCIA • Cooperante • Designado • Religioso • Humanitaria • Formación • Inversionista • Intercambio • Investigación • Trabajador • Designado • Familiar de Residente • Convenios Internacionales • Suspendida • Rentista • Permanente • Diplomático • Consular • Oficial • Familiar de Oficial
<i><u>Cabe precisar que además de las calidades previamente indicadas existen más de 50 sub calidades.</u></i>	RESIDENTE • <u>Residente Provisional</u> ✓ Convenios Internacionales ✓ Humanitaria ✓ Inversionista ✓ Religioso ✓ Trabajador ✓ Extranjeros altamente calificados ✓ Familiar de Nacional ✓ Familiar de Residente ✓ Rentista ✓ Tránsito Empresarial • <u>Residente Permanente</u> ✓ Refugiados/Asilados	

Cabe señalar que adicionalmente a lo expuesto, el proyecto normativo faculta a MIGRACIONES emitir permisos a extranjeros con carácter extraordinario en aspectos laborales y contractuales a fin de brindarles la posibilidad de integrarse a la sociedad peruana ejerciendo derechos y obligaciones, y permitiendo una adecuada gestión migratoria que coadyuve al desarrollo económico y a la seguridad nacional.

Finalmente la presente propuesta normativa está conforme a lo establecido en la Guía de Técnica Legislativa para elaboración de Proyectos Normativos en las Entidades del Poder Ejecutivo.

Finalmente, es importante destacar que el presente decreto legislativo no considera lo establecido en los artículos 70 y 71 del Decreto Legislativo N° 1236, toda vez que son disposiciones reglamentarias.

IV. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La aprobación de la propuesta trae como beneficios la simplificación de trámites administrativos, a través de un lenguaje claro y preciso que permitirá la predictibilidad de los actos administrativos que lleve a cabo MIGRACIONES.

Por otro lado, evita errores en su aplicación, tal como se puede observar en la sección de calidades migratorias donde se establecen plazos únicos que quita la posibilidad que un funcionario pueda aplicar la norma a criterio personal.



El reordenamiento de calidades migratorias y la clara definición de ellas, evitará los errores involuntarios que actualmente comete el ciudadano común a quien le es difícil manejar la terminología migratoria.

En este proyecto se precisa las conductas pasibles de sanción administrativa y las conductas que las originan, tanto a personas naturales como a jurídicas. Es una promesa de la administración a cargo del desarrollo del proyecto establecer trámites fáciles y predictibles al ciudadano apoyados en el uso de las tecnologías, sistemáticamente MIGRACIONES colocará a disposición del ciudadano y de las instituciones públicas y privadas servicios en línea para efectuar trámites o consultas en el marco de la interoperabilidad.

Lo anterior solo es posible con una base normativa que permita construir una nueva gestión migratoria segura y confiable para los ciudadanos que demanda servicios eficientes y eficaces que satisfagan sus expectativas.

Asimismo, este proyecto normativo se realizará con cargo al presupuesto institucional de la Superintendencia Nacional de Migraciones sin demandar no representa costo alguno para el tesoro público, sino que por el contrario, permitirá optimizar el uso de los recursos con que cuenta la administración pública, dado que la implementación se realizará con cargo al presupuesto institucional de la Superintendencia Nacional de Migraciones.

V. ANÁLISIS DEL IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

El impacto de la norma propuesta derogan el Decreto Legislativo N° 703 que promulga la Ley de Extranjería; el Decreto Legislativo N° 1043, Decreto Legislativo que modifica la Ley de Extranjería; el Decreto Legislativo N° 1236, Decreto Legislativo de Migraciones.

Es decir, su efecto es concordante y uniforme y las derogaciones que se contienen, son las que resultan consecuentes con la nueva Ley propuesta.



