

Snapshot de Protección Perú

Riesgos asociados a la aplicación
del Procedimiento Administrativo
Sancionador Especial Excepcional (PASEE)
a la población refugiada y migrante
en el Perú.

Octubre 2026



ENCUENTROS
Servicio Jesuita a Migrantes
acompañar • servir • defender

**CONSEJO
DANES PARA
REFUGIADOS**



Financiado por
la Unión Europea
Ayuda Humanitaria



ProLAC

Riesgos asociados al PASEE



Este snapshot presenta los principales hallazgos de campo recogidos entre abril y junio del presente año sobre los riesgos asociados a la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (PASEE) a la población refugiada y migrante en el Perú. El estudio se enmarca en el Monitoreo de Protección (MdP) y la iniciativa de gestión de información de ProLAC en las zonas urbanas de Lima y Callao. La recolección de datos estuvo a cargo de Encuentros SJM, con el apoyo financiero de la Oficina de Operaciones de Ayuda Humanitaria de la Unión Europea (ECHO).

Alcance metodológico



121

Hogares
monitoreados



433

Personas



80.1%

Nacionalidad
venezolana



97.5%

Población de
destino



33.7%

Edad económicamente
activa

El análisis se basa en información recopilada de 121 hogares y 433 personas en las áreas geográficas de Lima y Callao. El 97.5% pertenece a población de destino, el 0.8% en tránsito y el 1.7% en situaciones de violencia (OSV). El mayor porcentaje de la población es venezolana (80.1%).

1. CONTEXTO Y MARCO NORMATIVO

En los últimos años, una de las aristas centrales en la discusión sobre la seguridad ciudadana está vinculada al control migratorio, es decir, a la presencia de población migrante y refugiada, particularmente de nacionalidad venezolana. Este escenario ha derivado en el endurecimiento de políticas de movilidad humana que plantean desafíos para la garantía de derechos y el acceso a mecanismos de protección. En este contexto se impulsaron normas estrictas sobre el control migratorio, teniendo como hito la promulgación del Decreto Legislativo N.º 1582 y la Ley N.º 32192, marcos normativos que facultaron la aplicación del Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (PASEE).



NOV. 2023

Decreto Legislativo
N.º 1582

Implementación del
PASEE

Faculta a Migraciones y a la Policía Nacional del Perú (PNP) a aplicar un procedimiento sumario para expulsar de manera acelerada en un plazo máximo de 24 horas.



DIC. 2024

Ley
N.º 32192

Obligatoriedad de identificación para todas las personas extranjeras en el territorio nacional. La falta de identificación se sanciona con expulsión inmediata a través del PASEE.

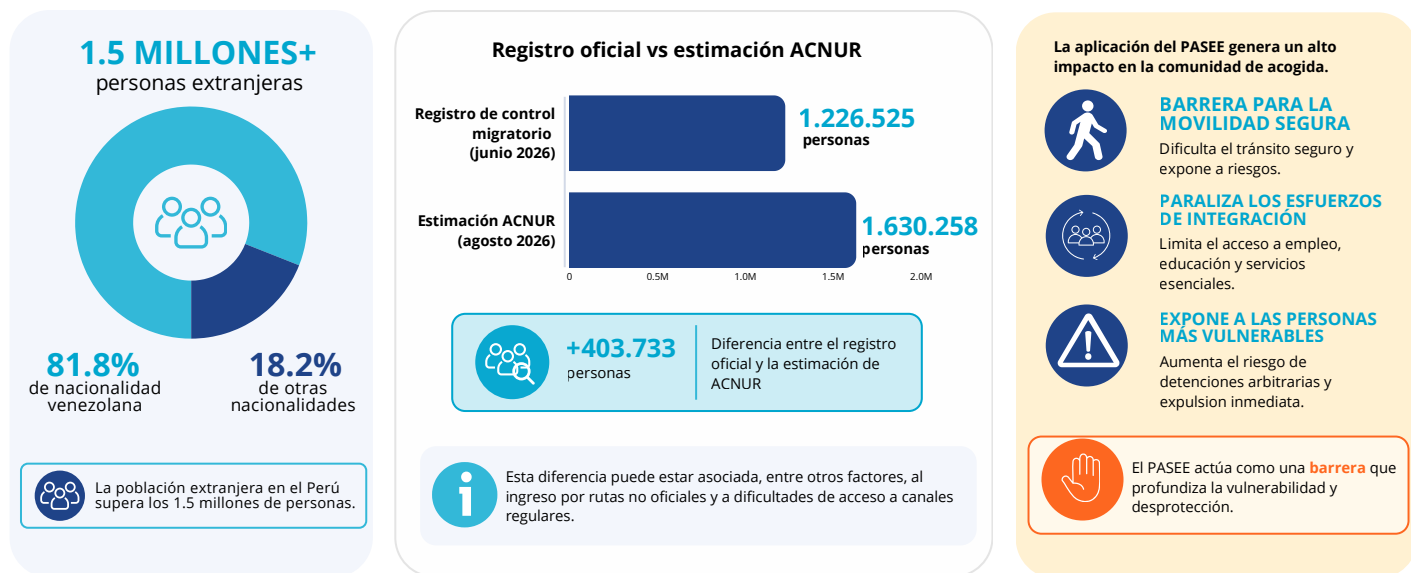


El documento señala que la celeridad del procedimiento limita severamente el debido proceso, las garantías procesales y el derecho a la defensa de personas con necesidades de protección internacional.

En noviembre de 2023, mediante el D. L. 1582, el Estado peruano implementó el Procedimiento Administrativo Sancionador Especial Excepcional (PASEE). Esta medida faculta a la Superintendencia Nacional de Migraciones y a la Policía Nacional del Perú (PNP) a aplicar un procedimiento sumario para expulsar de manera acelerada a personas extranjeras en situación irregular o por infracción migratoria en un plazo máximo de 24 horas. No obstante, la celeridad del procedimiento limita severamente el ejercicio del debido proceso, las garantías procesales y el derecho a la defensa de las personas con necesidades de protección internacional.

En diciembre de 2024, mediante la promulgación de la Ley N.º 32192, el Estado dispuso la obligatoriedad de identificación para todas las personas extranjeras en el territorio nacional. Bajo esta norma, la falta de identificación se tipifica como una infracción y se sanciona con la expulsión inmediata a través del PASEE. Para su cumplimiento, la ley faculta a la PNP a verificar la identidad de los extranjeros y registrar su información biométrica sin necesidad de orden judicial. Ante la ausencia de documentos válidos, se toma una declaración de identidad y la Superintendencia Nacional de Migraciones incorpora los datos biométricos de la persona en el Registro de Información Migratoria (RIM) con la finalidad de registrarla en su base de datos, precisándose explícitamente que este procedimiento no constituye ni implica la regularización de su situación migratoria en el país.

Esta normativa afecta a una población de gran magnitud en el país. Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), la población extranjera en el Perú supera los 1.5 millones de personas, de las cuales el 81.8% es de nacionalidad venezolana[1]. Si bien los registros de control migratorio contabilizan a 1.226.525 de personas venezolanas residiendo en suelo peruano, estimaciones de ACNUR proyectan la cifra al mes de agosto del presente año en 1.630.258[2]. Esta diferencia puede estar asociada, entre otros factores, al ingreso por rutas no oficiales y a dificultades de acceso a canales regulares. En este escenario, la aplicación del PASEE puede generar impactos relevantes en la población desplazada, dificultando la movilidad segura y los procesos de integración, así como el aumento de la exposición de las personas en situación de vulnerabilidad al riesgo de expulsión.



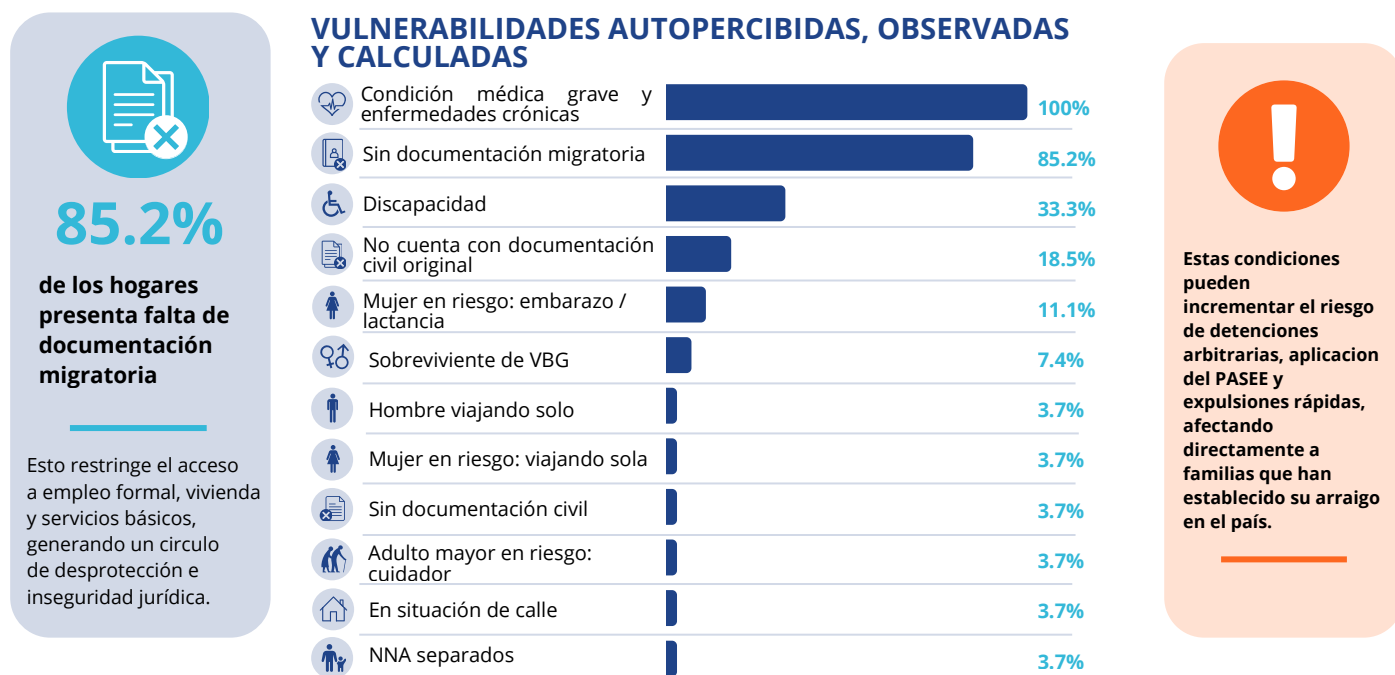
1 Instituto Nacional de Estadística e Informática (2026). Perú: Estadísticas de la migración internacional, al 2025: Una visión desde los Registros Administrativos. <https://www.gob.pe/institucion/inei/informes-publicaciones/7662576-peru-estadisticas-de-la-migracion-internacional-al-2025-una-vision-desde-los-registros-administrativos>.

2 Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (agosto del 2026). Personas migrantes y refugiadas de Venezuela. R4V. <https://www.r4v.info/es/refugiadosymigrantes>

2. RIESGOS DE PROTECCIÓN

Los principales riesgos para el tránsito seguro y la integración efectiva de las personas migrantes y refugiadas en el Perú están asociados a la discriminación y a las restricciones de protección internacional derivadas de la aplicación del PASEE, la falta de documentación y el endurecimiento de las medidas de control migratorio. La severidad con la que se aplica esta normativa se refleja en situaciones que ponen en riesgo estándares internacionales de protección, principalmente en el principio de no devolución. Además, esta norma viene acompañada de mecanismos que refuerzan el accionar sancionador del Estado y exponen a un mayor nivel de riesgo a una población que de por sí ya se encuentra en situación de vulnerabilidad.

De acuerdo con el monitoreo de campo, la falta de documentación migratoria se posiciona como el segundo factor de vulnerabilidad para estas familias, afectando al 85.2% de los hogares. A esta problemática se suman la carencia de documentos civiles originales (18.5%) y la indocumentación absoluta (3.7%). Esta condición de irregularidad actúa como una barrera estructural, que podría derivar en la expulsión del territorio peruano. Asimismo, restringe el acceso formal al mercado laboral, a la vivienda y a servicios básicos esenciales como la salud y la educación. De este modo, familias que han establecido su arraigo en el país durante años continúan enfrentando situaciones de desprotección e inseguridad jurídica que no ha podido ser resuelto ni por sus propios medios ni por las respuestas institucionales disponibles.



Esta precariedad documental expone a la población residente a un riesgo permanente de expulsión y deportación, desarticulando los esfuerzos de integración comunitaria construidos en el tiempo, tal como lo evidencia uno de los testimonios del monitoreo de campo:



“Es muy lamentable porque son personas en situación migratoria irregular las más vulnerables; llevan años viviendo aquí, pero no hay proceso de regularización desde el 2023. Llevan tres años, se han integrado, tienen trabajo, hijos y familia, y de repente los deportan”

(Líder clave).



De acuerdo con los testimonios recogidos, las personas entrevistadas perciben que las intervenciones policiales responden, en diversos casos, a criterios de nacionalidad o estatus migratorio, configurando el riesgo de prácticas discriminatorias que exigen atención urgente desde un enfoque de derechos. Asimismo, los relatos señalan que las detenciones suelen prolongarse por largas horas e invadir la privacidad del domicilio, vulnerando incluso los derechos de niños, niñas y adolescentes. Estas situaciones se amparan en el marco de la Ley de Migraciones y sus modificatorias, las cuales, al articularse con las medidas excepcionales de los estados de emergencia, generan un entorno de exclusión y zozobra para la población extranjera.

“

“[Luego de detenerlos,] los hacen salir a las 3:00 a.m. o 4:00 a.m. de la comisaría, luego de 12 horas, solo para revisar el carné de extranjería, cuando eso se puede hacer rápidamente. Les dicen que, como estamos en decreto de emergencia, por ello vulneran los derechos de todos los migrantes que encuentren en el paso; de esta manera, la población solicitante de refugio es llevada a la comisaría”

(Líder clave).



“

“Yo considero que, para un procedimiento, una intervención o algo similar, debe haber una causa justificada. No se trata simplemente de andar por la calle y decir 'mira, este tiene cara de venezolano, a este hay que intervenirlo'...Pienso que, como en todo país, hay leyes que se deben cumplir. Para intervenir a alguien debe haber una falta grave o un motivo justificado. De lo contrario, se convierte en un acoso, y eso está mal”

(Líder clave).



“

“La angustia, los efectos psicológicos son devastadores. Los bajan de los colectivos de noche, cuando vienen de su trabajo; entran a sus edificios donde viven, se los llevan detenidos conjuntamente con sus hijos menores de edad. Los someten al escarnio público y a un estado de angustia, tanto a los padres, como a los niños, niñas y adolescentes”

(Líder clave).



Si bien estas prácticas sancionadoras no se aplican a la totalidad de la población extranjera en el Perú, su gravedad afecta profundamente el proyecto de vida y la estabilidad de las personas y familias que buscan un nuevo hogar. Según los datos de campo, los abusos severos registran incidencias del 4.8% para la retención o destrucción de documentos de identidad. Esta resulta de particular gravedad, pues coloca a las personas refugiadas y migrantes en una situación de indefensión extrema, exponiéndolas a procedimientos sancionadores sumarios como el PASEE o impidiéndoles ejecutar trámites indispensables para la regularización de su estatus migratorio.

La falta de mecanismos de regularización y la rigidez de procedimientos sumarios también impactan las dinámicas de movilidad familiar. Ante emergencias médicas o necesidades extremas de protección, muchas personas se ven forzadas a cruzar fronteras para auxiliar a sus seres queridos. No obstante, ante la ausencia de corredores de ayuda humanitaria o vías de tránsito especial para casos drásticos, algunas personas pueden verse en la necesidad de recurrir a rutas no habilitadas para atender emergencias familiares, tal como se expone a continuación:



“Una señora tiene una hija que es paciente psiquiátrica, si la mamá no venía al país desde Venezuela, a su hija la desahuciaban, pero ingresó de manera irregular. De regreso a su país de origen, tiene que tomar una vía irregular porque no hay un sistema que permita que en estos casos drásticos haya un pase regular. Otro caso es el de una chica que tiene cáncer terminal: quiere que su mamá ingrese al país para cuidar a sus hijos y no puede. Todo es inhumano”

(Líder clave).



Estas barreras y la desconfianza institucional limitan y condicionan el repertorio de auxilio, que de por sí es limitado. Según la información recogida en campo, la respuesta más frente a situaciones problemáticas se concentra en las redes primarias —familiares (52.9%) y amigos (26.4%)—, mientras que el recurso a redes comunitarias o estatales es marginal (vecinos 5%, líderes comunitarios y religiosos 2.5%, organizaciones humanitarias 1.7% e instituciones públicas 0.8%). Preocupa particularmente que un 14.9% de las personas manifieste no contar con ninguna red de apoyo y un 2.5% prefiera no acudir a nadie, quedando expuestos a un desamparo absoluto.

REDES DE SOLIDARIDAD



14.9%

No cuenta con ninguna red de apoyo

2.5%

Prefiera no acudir a nadie

La falta de redes incrementa el aislamiento, la vulnerabilidad y la exposición a nuevos abusos.

En este contexto de mayor control y fiscalización de la población migrante y refugiada, el acceso a la justicia es bastante limitado. Esta población suele adoptar una postura pasiva frente a los abusos, evidenciada en una tasa de no denuncia del 96.8% frente a abusos sufridos. Las principales barreras percibidas para no acudir a las autoridades son la carencia de recursos o herramientas (29.5%), la falta de importancia del hecho o percepción de impunidad (16.4%), el temor a represalias o estigmatización por parte de grupos armados (14.8%), represalias por parte de la comunidad de acogida (13.1%), estigmatización o discriminación por parte de las instituciones (11.5%) y miedo a represalias o estigmatización por parte de las autoridades o fuerzas armadas (9.8%). Esta desprotección institucional obliga a los hogares a implementar estrategias de afrontamiento perjudiciales, tales como esconderse (27.9%), pedir préstamos (14.8%), vender sus pertenencias (13.1%), mendigar forzosamente (11.5%) y reducir el número de comidas (11.5%). Además de vivir todo el tiempo bajo la sospecha y no tener acceso a los servicios de justicia, los migrantes y refugiados viven con el temor latente de la discriminación, estigmatización y represalias por parte de las autoridades y la población de acogida.

96.8% no denunció
el abuso sufrido



3.2%
sí denunció

PRINCIPALES BARRERAS PERCIBIDAS PARA NO ACUDIR A LAS AUTORIDADES

	No cuenta con herramientas o recursos	29.5%
	No le parece importante/piensa que no obtendrá justicia	16.4%
	Miedo a retaliaciones o estigmatización de autoridades o fuerzas armadas	14.8%
	Retaliaciones por parte de la comunidad de acogida	13.1%
	Estigmatización/discriminación por parte de las instituciones	11.5%
	Miedo a retaliaciones o estigmatización de grupos armados	9.8%
	Falta de presencia institucional	6.6%
	No conoce el procedimiento	6.6%

La población afectada por el PASEE carece, por lo general, de información oportuna sobre este procedimiento sancionador sumario. Debido a la limitada cobertura de los canales oficiales, las personas suelen enterarse de la medida a través de canales informales y redes sociales o, en el peor de los casos, al momento de ser intervenida. Esta carencia informativa, combinada con la naturaleza sumaria del proceso, deriva en un severo impacto psicosocial y un clima de temor generalizado, llevando al aislamiento y privación de desplazarse por el espacio público para prevenir sanciones y expulsiones sumarias, afectando inclusive sus necesidades básicas:

“

“No hay conocimiento de este proceso. La gente desconoce, ni sabe que existe; sabe cuando le ha pasado, cuando ya está viviendo la situación. Esto no se ha difundido como debe ser. Tampoco tienen información sobre sus derechos durante el PASEE”

(Líder clave).



“

“La gente se esconde, la gente deja de salir y de trabajar, eso se puede traducir en dejar de comer, porque dejas de producir”

(Líder clave).



Asimismo, los hallazgos cualitativos evidencian brechas de conocimiento y de capacitación en un sector de las autoridades responsables del control migratorio y de la seguridad ciudadana respecto a la normativa de protección internacional y el enfoque de derechos humanos. Existe una constante preocupación en los relatos de campo sobre las intervenciones efectuadas por agentes policiales y funcionarios migratorios en el marco de la aplicación de la normativa migratoria, puesto que la falta de conocimiento en los procedimientos de intervención y atención a personas extranjeras puede derivar en la afectación de garantías fundamentales como el derecho a la defensa y el debido proceso. Esta problemática es advertida de manera directa por actores clave en el monitoreo:

“

“Tenemos que comenzar por el hecho de que la Policía Nacional del Perú no está capacitada en materia de protección internacional ni derechos humanos. [Ahora] nos vamos a enfrentar a migraciones que va a comenzar a formar parte de todo el proceso de solicitud de refugio [...] si tú vas a trabajar con protección internacional, tienes que estar capacitado en ese tema”

(Líder clave).



RECOMENDACIONES DE PROTECCIÓN

- 01**

GARANTIZAR EL DEBIDO PROCESO Y EL DERECHO A LA DEFENSA

Asegurando que cualquier procedimiento administrativo o control de identidad respete las garantías procesales de las personas intervenidas.
- 02**

GARANTIZAR CONTROLES DE IDENTIDAD NO DISCRIMINATORIOS

Fortalecer mecanismos que permitan asegurar que las intervenciones y controles de identidad se realicen con criterios objetivos, evitando cualquier diferenciación basada en nacionalidad u otras condiciones ajenas a la finalidad legítima del control.
- 03**

REVISAR EL PASEE

Revisar el PASEE a fin de fortalecer las garantías del debido proceso, la proporcionalidad de las medidas y el acceso efectivo a mecanismos de defensa.
- 04**

SALVAGUARDAR LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

Respetando estrictamente el principio de no devolución y los derechos de la población solicitante de refugio y con necesidades de protección internacional.
- 05**

HABILITAR VÍAS Y CORREDORES HUMANITARIOS DE TRÁNSITO SEGURO PARA CASOS DE EMERGENCIA

Promover mecanismos de coordinación interinstitucional y transfronteriza que faciliten la atención de casos de emergencia médica, reunificación familiar y otras situaciones humanitarias que requieran soluciones de movilidad segura.
- 06**

FORTALECER LA RESPUESTA LEGAL Y COMUNITARIA

Desplegar mecanismos de orientación jurídica rápida, atención psicosocial y capacitaciones informativas en las organizaciones de base para combatir la desinformación y proteger los derechos de la población vulnerable. Asimismo, dar seguimiento a la aplicación del PASEE mediante la sistematización y recojo de información, promoviendo el uso activo de los canales de transparencia y rendición de cuentas del Estado peruano.



ENCUENTROS

Servicio Jesuita a Migrantes

acompañar • servir • defender



encuentros_sjm



sjmperu



encuentros_sjm



encuentros-sjs.org

DRU CONSEJO
DANÉS PARA
REFUGIADOS



Financiado por
la Unión Europea
Ayuda Humanitaria


ProLAC