

**LEY QUE FORTALECE LA SEGURIDAD
NACIONAL A TRAVÉS DE LA
INTELIGENCIA MIGRATORIA.**

Los Congresistas de la República que integran el Grupo Parlamentario Bloque Democrático Popular, a la iniciativa del congresista **Edgard Reymundo Mercado**, al amparo de lo establecido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el Proyecto de Ley:

Proyecto de Ley

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA
HA DADO LA SIGUIENTE LEY:**

LEY DE INTELIGENCIA MIGRATORIA

TITULO PRELIMINAR: PRINCIPIOS RECTORES

Artículo I.- Principio de soberanía

El Estado ejerce soberanía sobre la integridad de su territorio, sobre los nacionales y extranjeros que en él se encuentren, con especial incidencia en la seguridad nacional, salud pública, orden interno, orden público y seguridad ciudadana del país.

Artículo II.- Principio de confidencialidad, trazabilidad y protección de la información

II.1 El Estado garantiza el tratamiento de la información migratoria con fines de inteligencia, bajo criterios de reserva, y asegurando su uso exclusivo para los fines previstos por la presente ley.

II.2 El Estado garantiza los usos y transferencias de información migratoria, implementando medidas de seguridad y protección de datos personales.

Artículo III.- Principio de reserva de la información

Se guarda la debida reserva de la información personal de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, así como de toda aquella información resultante

en el marco de las entrevistas, historias clínicas o cualquier otro tipo de documentación que permita su identificación directa o indirectamente.

Artículo IV.- Coordinación entre entidades públicas nacionales e internacionales

El Estado promueve el intercambio ágil, seguro y oportuno de información migratoria entre entidades públicas nacionales e internacionales, conforme a los principios de reciprocidad, soberanía y respeto mutuo.

Artículo V.- Eficacia

Las actuaciones administrativas se realizan en función del cumplimiento de los fines previstos para cada órgano o entidad pública, en el ámbito de sus competencias.

Artículo VII. - Enfoque integral de movilidad humana

El Estado reconoce el fenómeno migratorio en su dimensión humana, social, económica y de desarrollo, orientando las políticas hacia la integración, inclusión y gestión ordenada de los flujos migratorios.

TÍTULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Artículo 1.- Objeto

La presente Ley tiene por objeto establecer el marco normativo para la implementación, desarrollo y consolidación del sistema de inteligencia migratoria en el Perú, como herramienta estratégica para la gestión migratoria, la seguridad nacional y la cooperación internacional.

Artículo 2.- Finalidad

La finalidad de esta Ley es fortalecer las capacidades del Estado en la toma de decisiones basadas, a partir del análisis sistemático de datos migratorios y de información operativa, contribuyendo a la prevención de amenazas, identificación de oportunidades, y formulación de políticas públicas eficientes en materia migratoria.

Artículo 3.- Definiciones

A efectos de esta Ley, se entiende por:

- 3.1. **Inteligencia migratoria:** Proceso derivado del análisis sistemático de los datos sobre migración y de la información operacional, orientado al reconocimiento de oportunidades para brindar apoyo en las esferas relacionadas con la migración y la gestión de las fronteras, incluyendo las políticas sobre migración laboral, salud, migración, entre otros, o la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales.

- 3.2. **Datos migratorios:** Información contenida en los registros administrativos, tecnológicos o documentales generados por las instituciones competentes en la gestión migratoria.
- 3.3. **Información operacional:** Conjunto de datos relevantes obtenidos en el ejercicio de funciones de supervisión, fiscalización, control y cooperación interinstitucional e internacional.
- 3.4. **Sistema de inteligencia migratoria:** Conjunto articulado de herramientas, procesos, recursos humanos y tecnológicos destinados a recolectar, analizar y difundir información para la toma de decisiones estratégicas en materia migratoria.
- 3.5. **Análisis:** Estudio de un riesgo, amenaza, vulnerabilidad o impacto que conduce a su identificación, descripción y evaluación.
- 3.6. **Análisis predictivo:** Técnica basada en inteligencia artificial o herramientas y estadísticas que permite identificar patrones de comportamiento migratorio para anticipar riesgos o necesidades.

Artículo 4. Ámbito de aplicación

La presente Ley es de aplicación a todas las entidades públicas y privadas vinculados directa o indirectamente con la gestión migratoria, así como a los órganos del Estado que desarrollan acciones de cooperación e intercambio de información en esta materia.

Artículo 5.- Autonomía normativa respecto al Sistema de Inteligencia Nacional

Lo dispuesto en la presente Ley no se encuentra comprendido en el ámbito de aplicación del Decreto Legislativo N.º 1141, Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, ni en su reglamento, y no modifica su estructura, funciones o competencias.

Las actividades de inteligencia migratoria reguladas en esta Ley se desarrollan exclusivamente en el marco de las competencias asignadas a la Superintendencia Nacional de Migraciones y las entidades que integran la Red de Inteligencia Migratoria Peruana (RIMPE), conforme a los principios, fines y funciones establecidos en la presente norma.

TÍTULO II: DISPOSICIONES ESPECÍFICAS

Artículo 6.- Función rectora

El Ministerio del Interior, a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES, es el órgano competente y rector en materia de inteligencia migratoria, y está facultada para dictar las directivas, procedimientos y normas complementarias necesarias para su implementación y funcionamiento.

Artículo 7.- Componentes del sistema de inteligencia migratoria

El sistema de inteligencia migratoria comprende, entre otros:

- 7.1 La recolección y sistematización de datos migratorios y de información operacional.

- 7.2 El desarrollo de metodologías de análisis para la detección de patrones de riesgo y oportunidades.
- 7.3 La generación de documentos estratégicos para la toma de decisiones en políticas migratorias.
- 7.4 La interoperabilidad con sistemas de inteligencia y control migratorio a nivel nacional e internacional.
- 7.5 El uso de tecnologías de información, incluyendo herramientas de inteligencia artificial.

Artículo 8.- Obligación de cooperación y suministro de información

Todas las entidades públicas y privadas que posean o administren información relevante para la inteligencia migratoria deben facilitar el acceso a dicha información conforme a los procedimientos establecidos por la Superintendencia Nacional de Migraciones, respetando el marco normativo sobre protección de datos personales.

Artículo 9.- Intercambio internacional de información

- 9.1 La Superintendencia Nacional de Migraciones puede celebrar convenios de cooperación bilateral o multilateral para el intercambio de información migratoria y de inteligencia, en el marco de acuerdos subregionales o intercontinentales.
- 9.2 Para tales efectos, regula mediante Resolución de Superintendencia los mecanismos de remisión de información transfronteriza con base en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

Artículo 10.- Garantías

El desarrollo del sistema de inteligencia migratoria respeta los derechos fundamentales, la protección de datos personales conforme al marco constitucional y legal vigente.

Artículo 11.- Sobre la información y documentación

La información y documentación que se procese o genere producto del trabajo y toma de decisiones de la Red de Inteligencia Migratoria Peruana está clasificada como reservada por motivos de seguridad nacional, en concordancia con el artículo 163 de la Constitución Política del Perú.

TÍTULO III: DISPOSICIONES ORGANIZATIVAS

Artículo 12.- Red de Inteligencia Migratoria Peruana (RIMPE)

Créase la Red de Inteligencia Migratoria Peruana como mecanismo integrado e interinstitucional enfocado en el intercambio de información migratoria, para la identificación de riesgos y amenazas, que afecten a la seguridad del Estado, seguridad pública y fronteriza, que permita la toma de decisiones.

Artículo 13.- Conformación

- 13.1 La Red de Inteligencia Migratoria Peruana está integrada por las siguientes entidades:
1. La Superintendencia Nacional de Migraciones, que la preside.
 2. La Dirección Nacional de Inteligencia.
 3. El Ministerio del Interior.
 4. La Policía Nacional del Perú.
 5. El Ministerio de Defensa.
 6. El Ministerio de Relaciones Exteriores.
 7. La Unidad de Inteligencia Financiera del Perú.
- 13.2 De acuerdo con los riesgos y amenazas identificados, se puede invitar a participar a sus sesiones, en calidad de invitados a representantes de otras entidades públicas.
- 13.3 El Ministerio de Defensa participa a través de los órganos de inteligencia de cada una de sus instituciones.

Artículo 14.- Funciones

- 14.1. La Red de Inteligencia Migratoria Peruana tiene como principales funciones las siguientes:
1. Intercambiar información a través de diversas actividades, como el monitoreo de eventos, la valoración de riesgos y amenazas, la emisión de alertas y la coordinación de respuestas apropiadas a cada situación.
 2. Emitir alertas, minimizar riesgos y amenazas a la seguridad pública y del Estado vinculados con la delincuencia organizada transnacional y terrorismo;
 3. Monitorear los riesgos y amenazas vinculados a los delitos contra la seguridad del Estado, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad fronteriza y movilidad humana;
 4. Realizar las funciones de coordinación relativas al fortalecimiento para el control de la entrada y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional y régimen de fronteras
- 14.2. Mediante Resolución de Superintendencia se aprueba el reglamento de funcionamiento de la Red de Inteligencia Migratoria Peruana.

Artículo 15.- Designación de puntos focales

La designación de los puntos focales de la Red de Inteligencia Migratoria Peruana, así como sus representantes alternos, se acredita ante la Superintendencia Nacional de Migraciones, mediante comunicación escrita, dentro del plazo máximo de cinco (5) días hábiles contados, desde el día siguiente de publicada la presente ley.

TÍTULO IV: EMPLEO DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN MIGRATORIA (RIM)

Artículo 16.- Acceso al Registro de Información Migratoria (RIM)

- 16.1 La Red de Inteligencia Migratoria Peruana accede al Registro de Información Migratoria – RIM, creado por el Decreto Legislativo N.º 1350, con la finalidad de realizar el análisis, monitoreo e intercambio de información migratoria que permita identificar riesgos y amenazas vinculadas a la seguridad del Estado, seguridad pública y fronteriza.
- 16.2 Dicho acceso se efectúa conforme a los niveles de confidencialidad, competencias y finalidades previamente autorizadas por la Superintendencia Nacional de Migraciones, en su calidad de entidad rectora, y respetando las disposiciones sobre protección de datos personales y seguridad de la información.

TITULO V: INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN TRANSFRONTERIZA

Artículo 17.- Intercambio de información transfronteriza

- 17.1 La Superintendencia Nacional de Migraciones está facultada a implementar mecanismos de intercambio con otras entidades migratorias, a fin de establecer mecanismos coordinados de consulta, verificación e intercambio de información de personas a efectos de facilitar la movilidad de las personas.
- 17.2 Se encuentra facultada a intercambiar:
1. Registro sobre sentencias condenatorias ejecutoriadas.
 2. Registro de órdenes de capturas vigentes por violación de la ley penal.
 3. Registro de prohibición de salida del país.
 4. Alertas por presentar documentos de identidad o de viaje apócrifos,
 5. Registros de validez y vigencia de visados y documentos de residencia permanente de extranjeros en el territorio.
 6. Registros de movimientos migratorios.
 7. Situación migratoria de nacionales y personas de terceros países.
 8. Verificación de la identidad de extranjeros en el territorio nacional.
 9. Información biométrica.
 10. Patrones y/o rutas detectadas y/o situaciones anómalas que generen sospecha sobre posible comisión de delitos.
 11. Información migratoria estadística en general.
 12. Otra información de interés que pueda ser intercambiada, conforme al ordenamiento jurídico interno de cada una de las partes.
- 17.3 El intercambio de información transfronteriza se realiza a través de convenio u otros documentos afines con otro país con la finalidad de controlar el flujo transfronterizo y cautelar la seguridad nacional y prevenir los delitos transnacionales.
- 17.4 La información que la Superintendencia Nacional de Migraciones está facultada a intercambiar es aquella que obra en la base de datos del Registro de Información Migratoria.

Artículo 18.- Niveles de protección

- 18.1 El flujo transfronterizo de datos personales se realiza si el país destinatario mantiene los niveles de protección adecuados. Es decir, que el país destinatario

garantiza la protección de los datos personales a través de su legislación interna o sus compromisos, similares a los nacionales.

18.2 En el caso de que el país destinatario no cuente con un nivel adecuado de protección, se puede realizar el flujo transfronterizo de datos personales, en los siguientes supuestos:

1. Acuerdos en el marco de tratados internacionales sobre la materia en los cuales la República del Perú sea parte.
2. Cooperación judicial internacional.
3. Cooperación internacional entre organismos de inteligencia para la lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, corrupción, trata de personas y otras formas de criminalidad organizada.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

PRIMERA. - Vigencia

La presente Ley entra en vigencia a partir del día siguiente de su publicación en el diario Oficial El Peruano.

SEGUNDA. - Normativa Complementaria

La Dirección Nacional de Inteligencia, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, la Superintendencia Nacional de Migraciones y la Policía Nacional del Perú, en el marco de sus competencias, dictan las normas complementarias que resulten necesarias para la implementación de la presente Ley.

Lima, setiembre de 2025

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

El 10 de setiembre de 2025, sostuvimos una reunión con el Mg. Armando Benjamín García Chunga, Superintendente Nacional de Migraciones y funcionarios de dicha institución, donde se destacó, entre otros temas, la necesidad de fortalecer la seguridad migratoria a través de un sistema de inteligencia con la finalidad de establecer un mecanismo integrado e interinstitucional, orientado al intercambio continuo y seguro de información migratoria, con el propósito de identificar y evaluar riesgos y amenazas que puedan comprometer la seguridad del Estado, la seguridad pública y la integridad de las fronteras, facilitando la generación de inteligencia estratégica y operativa que sustente la oportuna toma de decisiones de las autoridades competentes. Propuesta que hacemos nuestro, entendiendo que, resulta necesario contar con un sistema de inteligencia en materia migratoria que permita fortalecer el intercambio de información migratoria con otros países y con ello prevenir amenazas que afecten la seguridad pública y fronteriza.

I. FUNDAMENTO TÉCNICO DE LA PROPUESTA

1.1 ANTECEDENTES

Ramón Abásolo y Jorge Serrano, recogen el concepto de la inteligencia migratoria consiste, de acuerdo con EUROFRONT, en los siguientes términos:

“La Inteligencia Migratoria consiste -según EUROFRONT- en la elaboración de informes que revelen los retos a los que se enfrentan los países en el ámbito migratorio, en especial en lo concerniente a la lucha contra el crimen organizado; por ejemplo, se concretaría mediante un informe periódico de situación y prospectiva de la inmigración irregular o una alerta por la detección de un nuevo modus operandi de la delincuencia transfronteriza. En Europa, estos documentos se confeccionan aplicando la metodología de análisis de riesgos “Modelo Común Integrado de Análisis de Riesgos” (CIRAM, por sus siglas en inglés), que requiere la formación de analistas especialistas en inteligencia migratoria y el uso de herramientas avanzadas de análisis de datos para la Gestión Integral de Fronteras”¹.

Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) lo conceptualiza de la siguiente forma:

“La inteligencia migratoria se deriva de un análisis sistemático de los datos sobre migración y de la información operacional. No toda la inteligencia migratoria se basa en las amenazas, sino que una parte importante de ella puede hacerlo en las oportunidades y utilizarse para brindar apoyo en las esferas relacionadas con la migración y la gestión de las fronteras, incluidas

¹ Abásolo Ramón y Serrano Jorge. Un nuevo sistema de Inteligencia Migratoria para el combate de la criminalidad organizada transfronteriza en América Latina En: REVISTA PERUANA DE DERECHO INTERNACIONAL. Tomo LXXIV. Enero-abril 2024, N°176, pp. 137-150

las políticas sobre migración laboral, salud y migración, o la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales"².

El Pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular (GCM), adoptado en diciembre de 2018. Enumera 23 objetivos que abordan retos sobre la migración actual. Entre dichos objetivos, se tienen los siguientes:

Objetivo 1: Recopilar y utilizar datos exactos y desglosados para formular políticas con base empírica³

Objetivo 9: Reforzar la respuesta transnacional al tráfico ilícito de migrantes⁴

Objetivo 11: Gestionar las fronteras de manera integrada, segura y coordinada⁵

² OIM. Gestión de datos sobre migración, inteligencia y análisis de riesgos. Fuente: <https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd12616/files/documents/migration-data-management-intelligence-and-risk-analysis-es.pdf> (revisado el 10.5.2025)

³ 17. Nos comprometemos a reforzar la base empírica sobre la migración internacional disponible a nivel mundial haciendo mejoras e inversiones en la recopilación, análisis y difusión de datos exactos, fiables y comparables, desglosados por sexo, edad, estatus migratorio y otras características pertinentes para los contextos nacionales, pero respetando el derecho a la privacidad con arreglo al derecho internacional de los derechos humanos y protegiendo los datos personales. Nos comprometemos además a velar por *que esos datos faciliten la investigación, sirvan de guía para la formulación de políticas coherentes con base empírica y un discurso público bien informado, y permitan hacer un seguimiento y una evaluación eficaces del cumplimiento de los compromisos a lo largo del tiempo. "Para cumplir este compromiso, recurriremos a las acciones siguientes:*

a) *Elaborar y aplicar una estrategia integral para mejorar los datos sobre migración a nivel local, nacional, regional y mundial, con la participación de todos los interesados pertinentes y bajo la dirección de la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas, armonizando las metodologías de recopilación de datos y mejorando el análisis y la difusión de datos e indicadores relacionados con la migración;*

b) *Mejorar la comparabilidad y compatibilidad internacional de las estadísticas y los sistemas de datos nacionales sobre migración, incluso mediante un mayor desarrollo y aplicación de la definición estadística de migrante internacional, elaborando un conjunto de normas para medir las poblaciones y corrientes de migrantes, y documentando los patrones y tendencias de la migración y las características de los migrantes, así como los factores que fomentan la migración y sus repercusiones;*

(...)

i) *Mejorar la colaboración entre las dependencias estatales encargadas de los datos sobre migración y las oficinas nacionales de estadística para producir estadísticas relacionadas con la migración, incluso utilizando para fines estadísticos registros administrativos como los de fronteras, visados y permisos de residencia, registros demográficos y otras fuentes pertinentes, pero respetando el derecho a la privacidad y protegiendo los datos personales;*

(...)"

⁴ 25. Nos comprometemos a intensificar los esfuerzos conjuntos por prevenir y combatir el tráfico ilícito de migrantes reforzando la capacidad y aumentando la cooperación internacional para prevenir, investigar, enjuiciar y castigar el tráfico ilícito de migrantes con miras a poner fin a la impunidad de las redes de traficantes. Nos comprometemos además a velar por que los migrantes no puedan ser enjuiciados penalmente por el hecho de haber sido objeto de tráfico ilícito, sin perjuicio de que puedan ser enjuiciados por otras violaciones del derecho interno. También nos comprometemos a identificar a los migrantes introducidos ilegalmente para proteger sus derechos humanos, teniendo en cuenta las necesidades especiales de las mujeres Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular A/RES/73/195 18-22354 19/38 y los menores, y ayudando en particular a los migrantes que hayan sido objeto de tráfico ilícito en circunstancias agravantes, de conformidad con el derecho internacional. ...

(...)

⁵ 27. Nos comprometemos a gestionar nuestras fronteras nacionales de manera coordinada, promoviendo la cooperación bilateral y regional, garantizando la seguridad de los Estados, las comunidades y los migrantes, y facilitando la circulación transfronteriza de personas de manera segura y regular, evitando al mismo tiempo la migración irregular. Nos comprometemos además a aplicar políticas de gestión de las fronteras que respeten la soberanía nacional, el estado de derecho, las obligaciones en virtud del derecho internacional y los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus migratorio, que no sean discriminatorias y que tengan en cuenta la perspectiva de género e infantil.

(...)"

Como se puede apreciar, en el mundo, a raíz de los últimos sucesos migratorios surge la necesidad de gestionar de forma precisa las corrientes de emigración, tomando como base el análisis sistemático que recogen de las actividades operaciones.

Es así, que países de la región vienen sumándose a dicha tarea, como son los siguientes:

Ecuador

El 3 de febrero de 2023, la República del Ecuador crea la Red de Inteligencia Migratoria (RIM) a través de un acuerdo de trabajo conjunto entre varios ministerios⁶ y el Centro de Inteligencia Estratégica. Tiene tres objetivos: “seguridad interna del país, prevención de la migración irregular e implementación de acciones concretas para evitar delitos transfronterizos”⁷.

Paraguay

En febrero de 2025 se iniciaron las capacitaciones interinstitucionales con miras a la creación de la Red de Inteligencia Migratoria del Paraguay, una iniciativa impulsada por la Dirección Nacional de Migraciones y el Programa EUROFRONT⁸.

Asimismo, el 14 de febrero de 2025, se firmó el memorando de entendimiento para la creación de la Red de Inteligencia Migratoria en Paraguay. Dicho documento fue suscrito por el Ministerio del Interior, la Secretaría Nacional de Inteligencia (SNI), la Secretaría Nacional Antidroga (SENAD), la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes (SEPRELAD), la Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), la Dirección Nacional de Migraciones y la Comandancia de la Policía Nacional⁹.

Perú

El 13 de marzo de 2025, el Ministerio del Interior, la Superintendencia Nacional de Migraciones y la Dirección de Inteligencia Nacional firmaron el Acuerdo de intención para la creación de una red de inteligencia migratoria en el Perú. Con ello se pretende fomentar una mayor cooperación y coordinación de actividades, tareas y responsabilidades entre las instituciones comprometidas con la seguridad nacional, el control de fronteras y la gestión migratoria.

Al respecto, Ramón Abásolo y Jorge Serrano manifiestan lo siguiente:

⁶ Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Centro de Inteligencia Estratégica de Ecuador (CIES). Fuente: <https://www.elcomercio.com/actualidad/politica/eurofront-ecuador-red-inteligencia-migratoria.html> (revisado el 10.6.2025)

⁷ Eurofront. Fuente: https://programaeurofront.eu/0/novedad/ecuador-trabaja-en-la-creacion-de-una-red-de-inteligencia-migratoria-en-coordinacion-con-eurofront?utm_source=chatgpt.com (revisado el 10.5.2025)

⁸ Dirección Nacional de Migraciones Paraguay. Fuente: https://migraciones.gov.py/inicio-capacitacion-interinstitucional-para-la-conformacion-de-la-red-de-inteligencia-migratoria-del-paraguay/?utm_source=chatgpt.com (10.5.2025)

⁹ Unión Europea. Fuente: https://www.eeas.europa.eu/delegations/paraguay/paraguay-constituye-su-red-de-inteligencia-migratoria-para-fortalecer-la-seguridad-fronteriza_es?utm_source=chatgpt.com (revisado el 10.5.2025)

“El proyecto de la RIM, promovido por EUROFRONT-UE dentro del marco establecido por la ONU, se enfoca en lograr un alto nivel de la eficacia en la gestión de cuatro fronteras piloto que implican a siete países de la región (Perú, Ecuador, Colombia, Bolivia, Argentina, Brasil y Paraguay) para afianzar la seguridad interna a nivel nacional, así como prevenir la migración irregular e implementación de acciones que puedan evitar delitos transfronterizos (trata de personas migrantes, contrabando, tráfico ilícito de drogas, terrorismo, entre otros).

(...)

Ahora bien, desde la perspectiva operativa, los propulsores de la RIM plantean que dicho sistema sea puesto en práctica con la participación del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio del Interior, del Ministerio de Defensa, del ente rector de la inteligencia nacional, así como de la agencia u organismo que gestiona el tema migratorio, entre otros; de tal manera que se establezca un modelo de análisis de inteligencia migratoria que abarque información contrastable de las distintas instituciones para la gestión integrada de fronteras, con la finalidad de coadyuvar a una más eficiente toma de decisiones sobre los retos y desafíos que enfrenta un Estado en el control de los flujos migratorios y los delitos transfronterizos derivados de ello.

(...)

Con ello se generaría un proceso de constante interoperabilidad, cooperación y complementariedad nacional y regional (sin debilitar o colisionar con la estructura funcional del SINA) y, más bien, se lograría aplicar un nuevo modelo de análisis de inteligencia migratoria (probablemente eficaz, por la experiencia comparada internacional), para alcanzar una mejor y más oportuna toma de decisiones, con el mínimo de incertidumbre, sobre los riesgos y amenazas que soporta un Estado respecto a los flujos migratorios y los delitos transfronterizos inherentes a ellos.”

Lo expuesto indica una clara iniciativa del Estado en: fortalecer la seguridad en las fronteras peruanas, mejorar la gestión migratoria a través del intercambio de información, identificar las amenazas migratorias y su impacto, así como tener una herramienta que permita una toma de decisión rápida y efectiva.

1.2 OBJETIVO

Implementar, a través de la Superintendencia Nacional de Migraciones, un Sistema de Inteligencia Migratoria que permita anticipar amenazas, identificar oportunidades y coordinar respuestas interinstitucionales basadas en datos, garantizando derechos fundamentales y eficacia en la gestión migratoria.

1.3 PROBLEMA PÚBLICO

El Estado carece de un instrumento legal que:

1. Demora en la remisión de información sobre alertas migratorias provenientes de otras entidades.

Si bien en agosto de 2024, MIGRACIONES anuncio la activación del sistema de Consulta de Alertas Migratorias entre Perú y Ecuador¹⁰, que permite verificar en tiempo real las órdenes de captura y prohibiciones de ingreso y salida de personas en ambos países, persisten las demoras en la recepción de la información que permita una mejora significativa en la gestión migratoria.

La interconexión con fuentes de información transfronteriza permite detectar riesgos contra la seguridad migratoria y el orden interno, permitiendo identificar a personas que presenten alertas en su país de origen o de residencia o desde su última estadía, con base en la información que recabe la policía, poder judicial, entre otras entidades gubernamentales. El intercambio debe ser recíproco, teniendo acceso las autoridades migratorias, a tiempo real y en coordinación con la Interpol.

Cabe precisar que la información que es necesaria para un correcto perfilamiento está ligada, entre otros, a las órdenes de captura, prohibiciones de ingreso y salida, y otros tipos de alertas migratorias por delitos comunes, registrados en las bases de datos de la policía de ambos países.

Su uso se materializaría en: prevenir la entrada o salida de personas con órdenes de captura, a la lucha contra la criminalidad transnacional, entre otros.

Urge materializar la normativa que, de base al desenvolvimiento de las acciones anteriormente detalladas a fin de mejorar la seguridad y el orden en las fronteras, así como para facilitar la gestión migratoria.

2. Dificultad en la obtención de información de las personas nacionales y extranjeras que no forma parte de la base de datos de MIGRACIONES.

De acuerdo al artículo 24 del Decreto Legislativo N° 1350, el Registro de Información Migratoria (RIM) concentra datos de ingresos y salidas, visados y permisos, pero no incluye información vinculada a la seguridad que obran provenientes de otros estados.

Ello impide que la evaluación sea integral y rápida, sobre todo al momento de ingreso. Dicha situación es reconocida por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) del siguiente modo: “La

¹⁰ Fuente: <https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/1006458-peru-y-ecuador-activan-sistema-de-alertas-migratorias-para-fortalecer-la-seguridad> (revisado el 12.5.2025)

recolección y el análisis de datos son esenciales para comprender y desarrollar respuestas apropiadas a los movimientos mixtos."¹¹

Cuando se cuenta con dicha información se producen hechos como el descrito en la nota informativa del 11 de enero de 2025¹²:

*"Gracias al Sistema de Consulta de Alertas Migratorias entre Perú y Ecuador, que **permite verificar en tiempo real las órdenes de captura y prohibiciones de ingreso y salida de las personas en ambos países**, se capturó en el vecino país del norte a Marlon Vivanco Nacarino, integrante del "Clan Siguas", buscado por estafa y otros delitos.*

*El sujeto fue entregado por las autoridades ecuatorianas en el Centro Binacional de Atención en Fronteras (CEBAF) Huaquillas, donde nuestros inspectores migratorios registraron su ingreso **y lo pusieron bajo custodia de la Policía Nacional del Perú.***

Vivanco Nacarino había ingresado de manera clandestina a Ecuador, donde fue intervenido portando un pasaporte argentino falso, que fue detectado por las autoridades migratorias de Ecuador.

Al conocer su verdadera nacionalidad, el sistema de intercambio de alertas migratorias entre Perú y Ecuador reveló que era buscado por la policía peruana." (el énfasis es agregado).

3. Necesidad de sistematizar y analizar de manera predictiva la información en el RIM.

Ramón Abásolo y Jorge Serrano señalan que, en Europa¹³, se utiliza la metodología de análisis de riesgos "Modelo Común Integrado de Análisis de Riesgos" (CIRAM, por sus siglas en inglés)¹⁴. Este modelo pretende unificar y optimizar la gestión de riesgos migratorios, a través de una visión global, facilitando la identificación, evaluación y respuesta ante las posibles amenazas a la seguridad nacional.

A fin de gestionar de manera eficiente y eficaz lo expuesto precedentemente, se hace necesario aprobar el marco normativo correspondiente y que permita el análisis y toma de decisiones pertinente en el momento oportuno.

¹¹ ACNUR. El plan de los 10 puntos en Acción. Fuente: https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/5c59bba34.pdf?utm_source=chatgpt.com (revisado el 12.5.2025)

¹² GOB.PE Fuente: https://www.gob.pe/institucion/migraciones/noticias/1089372-cae-requisitoriado-peruano-gracias-al-sistema-de-consulta-de-alertas-migratorias-con-ecuador?utm_source=chatgpt.com (revisado el 12.5.2025)

¹³ EUROFRONT, un programa de cooperación entre la UE y América Latina, utiliza esta metodología para fortalecer la seguridad, proteger los derechos humanos y combatir la trata y el tráfico ilícito de migrantes.

¹⁴ Abásolo Ramón y Serrano Jorge. Un nuevo sistema de Inteligencia Migratoria para el combate de la criminalidad organizada transfronteriza en América Latina En: REVISTA PERUANA DE DERECHO INTERNACIONAL. Tomo LXXIV. Enero-abril 2024, N° 176, pp. 137-150

4. Falta de coordinación de información de inteligencia migratoria para la prevención de delitos transnacionales y la protección de migrantes.

A la fecha el Decreto Legislativo N° 1350 no establece el medio ni la forma por la cual se coordina con las autoridades migratorias de otros estados el traspaso de información, ni la recopilación y análisis de data proveniente de otros países.

la Comisión Multisectorial Permanente denominada “Mesa de Trabajo Intersectorial para la gestión Migratoria”, creada con Decreto Supremo N° 067-2011-PCM, tiene por objeto coordinar, evaluar, proponer, priorizar y supervisar políticas y acciones vinculadas a la gestión integral migratoria. Al tener carácter consultivo, y dentro de sus funciones no se encuentra la toma de decisiones en situaciones de crisis o riesgo transfronterizo. Asimismo, su conformación indica la naturaleza de sus acciones que distan notablemente de los conceptos anteriormente mencionados en el presente documento.

Se hace necesario crear la red de inteligencia migratoria peruana, a fin de establecer un mecanismo integrado e interinstitucional, orientado al intercambio continuo y seguro de información migratoria, con el propósito de identificar y evaluar riesgos y amenazas que puedan comprometer la seguridad del Estado, la seguridad pública y la integridad de las fronteras, facilitando la generación de inteligencia estratégica y operativa que sustente la oportuna toma de decisiones de las autoridades competentes.

1.4 ANALISIS DEL ESTADO ACTUAL DEL REGISTRO DE INFORMACIÓN MIGRATORIA

El RIM es un registro administrativo centralizado a cargo de MIGRACIONES, que contiene información migratoria de peruanos y extranjeros, con la finalidad de fortalecer la gestión migratoria en el país. Dicho registro interopera con otras entidades como son la Policía Nacional del Perú, el Ministerio de Relaciones Exteriores, entre otros.

La data contenida es la recabada por las autoridades migratorias en el ejercicio de sus competencias, lo cual da una visión sesgada del comportamiento del administrado en el territorio nacional.

En ese marco, la incorporación de datos transfronterizos al RIM permite una mejor comprensión de los movimientos migratorios, masivos e individuales, facilitando la identificación de hechos delictivos, situaciones de vulnerabilidad, así como la prevención de actividades ilegales como la trata de personas.

De igual forma, es menester desarrollar y aplicar una metodología vinculada al procesamiento de la información migratoria para la identificación de riesgos y amenazas, que afecten a la seguridad del Estado, seguridad pública y fronteriza,

que permita la toma de decisiones. Es decir, existe la urgencia de realizar estas acciones con visión estratégica en pro de la seguridad nacional de la mano con otros países.

1.5 ANÁLISIS SOBRE LA NECESIDAD, VIABILIDAD Y OPORTUNIDAD

Las corrientes migratorias complejas y la amenaza del crimen organizado exigen capacidades de anticipación. Con la creación de la Red de Inteligencia Migratoria Peruana responde a la urgencia de enfrentar fenómenos de criminalidad organizada que amenazan la seguridad pública y del Estado.

Según publicación de Infobae: “El 2024 cierra con un aumento desproporcionado en los casos de extorsión, sicariato y asesinatos a sueldo. Bandas criminales como “Los Pulpos del Norte”, “El Tren de Aragua” o “Los Hijos de Dios” marcaron un año de violencia e inseguridad en el país”¹⁵.

Dicha nota periodística detalla que, en algunos casos dichas organizaciones delictivas se encuentra conformadas por extranjeros (El Tren de Aragua) y otras estructuras mixtas con vínculos transnacionales (Los Hijos de Dios)

Esta nueva realidad peruana demanda la adopción de nuevos mecanismos interinstitucional y transnacionales que conlleven a consolidar información judicial y policial a tiempo real; lo que permitirá la identificación temprana de perfiles de riesgo y articulación de respuestas preventivas.

Considerando la preexistencia del RIM, la implementación de la mencionada red no demanda nuevos recursos, sino la utilización de la capacidad instalada, así como la organización en el aprovechamiento del mismo, involucrando a otros entes del Estado para un análisis detallado desde diferentes perspectivas.

1.6 PRECISIÓN DEL NUEVO ESTADO QUE GENERA LA PROPUESTA

Con la entrada en vigencia de la ley de inteligencia migratoria se crea la Red de Inteligencia Migratoria Peruana (RIMPE) como mecanismo integrado e interinstitucional, lo que implica:

1. La RIMPE adquiere personalidad funcional para intercambiar información migratoria, emitir alertas y coordinar respuestas con otros países.
2. Se inicia el tratamiento de la información con enfoque estratégico, integral y preventivo.

El RIMPE se configura como un ente que aplica los principios de soberanía y seguridad nacional en coordinación interestatal, pudiendo llegar a ser interregional, en pro de una gestión migratoria segura.

¹⁵ Infobae. Fuente: https://www.infobae.com/peru/2025/01/02/un-ano-bajo-el-terror-del-sicariato-y-la-extorsion-el-avance-de-las-bandas-criminales-en-el-peru-y-lo-que-podria-pasar-el-2025/?utm_source=chatgpt.com (revisado el 12.5.2025)

De otra parte, con Oficio N° 081-2023-JUS/DGTAIPD, de fecha 22 de mayo de 2023, la Dirección General de Transparencia, Acceso a la Información Pública y Protección de Datos Personales del Viceministerio de Justicia del Ministerio de Justicia, emite pronunciamiento sobre la posibilidad de intercambiar datos personales con otro país, con el objeto de salvaguardar la seguridad nacional y el orden interno, al estar configurándose el flujo transfronterizo constante de datos personales entre las entidades migratorias de los países en mención, precisa lo siguiente:

"(...)

A. Sobre los datos personales, los datos personales sensibles y su tratamiento

6. En virtud del artículo 2, numeral 4, de la LPDP se considera dato personal toda información sobre una persona natural que la identifica o la hace identificable, a través de medios que pueden razonablemente ser utilizados.

7. El reglamento de la LPDP, en su artículo 2, numeral 4, complementa la citada definición, señalando que son datos personales aquella información numérica, alfabética, gráfica, fotográfica, acústica, sobre hábitos personales, o de cualquier otro tipo concerniente a las personas naturales que las identifica o las hace identificables a través de medios que puedan ser razonablemente utilizados.

8. Asimismo, la LPDP establece una categoría especial de datos personales a los que confiere mayor protección, como son: los datos sensibles, los cuales se encuentran definidos en el artículo 2, numeral 5, como aquellos datos personales constituidos por los datos biométricos que por sí mismos pueden identificar al titular; datos referidos al origen racial y étnico; ingresos económicos; opiniones políticas, religiosas, filosóficas o morales, afiliación sindical; e información relacionada a la salud o a la vida sexual.

9. Por su parte, el numeral 19 del citado artículo define al tratamiento de datos personales como cualquier operación o procedimiento técnico, automatizado o no, que permite la recopilación, registro, organización, almacenamiento, conservación, elaboración, modificación, extracción, consulta, utilización, bloqueo, supresión comunicación por transferencia o por difusión o cualquier otra forma de procesamiento que facilite el acceso, correlación o interconexión de los datos personales.

10. En ese marco, la LPDP y su reglamento establecen disposiciones para el tratamiento de los datos personales, regulando entre otros aspectos, sus principios rectores. Así se tiene que, el artículo 5 de la LPDP recoge el principio de consentimiento, el cual señala que para el tratamiento de los datos personales debe mediar el consentimiento de su titular. Dicho consentimiento debe ser previo, informado, expreso e inequívoco y, en el caso de los datos sensibles, debe otorgarse por escrito, conforme a lo dispuesto por la LPDP, artículo 13, numerales 13.5 y 13.6. Este último señala además que aun cuando no mediara el consentimiento del titular, el

tratamiento de datos sensibles puede efectuarse cuando la ley lo autorice, siempre que ello atienda a motivos importantes de interés público.

(...)

17. En ese marco, resulta necesario determinar si la información que será intercambiada, en virtud del proyecto de acuerdo materia del presente informe, constituye o no información que puede ser calificada como datos personales.

18. Respecto a las sentencias condenatorias ejecutoriadas, estas contienen datos personales de la persona sancionada, puesto que se encuentran plenamente identificados. En Perú, las sentencias condenatorias se encuentran en el Registro Nacional de Condenas, a cargo del Poder Judicial.

19. Por su parte, el registro de órdenes de captura, de prohibición de salida del país y las alertas por presentar documentos de identidad o de viaje apócrifos consisten en documentación que sirve de insumo para las alertas migratorias, que constituyen el aviso de vigilancia sobre una persona extranjera o nacional, que aparece registrada en el sistema de Migraciones, sobre la base de hechos de interés migratorio que pueden llevar a un impedimento de salida o ingreso, o referirse a información de trámites en los que se ha presentado documentación fraudulenta o se ha declarado información falsa.

20. Por ello, la alerta migratoria expresa un impedimento de ingreso o salida que afecta el control migratorio de la persona y obliga a un control secundario o, de ser el caso, al inicio de acciones de fiscalización y verificación migratoria¹⁶.

21. Asimismo, las alertas migratorias se derivan de una oposición fundada del Poder Judicial¹⁷; de un pedido de entidades u organizaciones públicas o privadas, nacionales o internacionales; y, de oficio

22. Tanto las alertas migratorias¹⁸ como los impedimentos de ingreso¹⁹ y salida¹⁰ se originan por estar incurso en una situación de peligro o

¹⁶ Artículo 151 y siguientes del Reglamento del Decreto Legislativo Nro. 1350, de Migraciones, aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 007-2017-IN.

¹⁷ La oposición es el pedido fundamentado y documentado otorgado por la autoridad judicial que, en base a situaciones previstas en la normatividad vigente o que afectan el principio de interés superior del niño, niña o adolescente, o afectan otro derecho fundamental, pretenden impedir la salida del territorio nacional de una niña, niño o adolescente (artículo 152 del Reglamento del Decreto Legislativo Nro. 1350, de Migraciones, aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 007-2017-IN).

¹⁸ Se originan en las situaciones previstas en el numeral 48.1 y en los literales b) y c) del numeral 48.2 del artículo 48 del Decreto Legislativo 1350.

¹⁹ Decreto Legislativo 1350, de Migraciones (...)

Artículo 48.- Del Impedimentos de ingreso y medidas de protección

48.1 MIGRACIONES impide el ingreso al territorio nacional a la persona extranjera, en las siguientes situaciones:

a. Cuando tengan la condición de sancionados con Salida Obligatoria o Expulsión y que no se haya cumplido el plazo de la sanción.

b. Que supongan una situación de peligro o amenaza para la seguridad nacional, el orden público, el orden interno, la protección de los derechos y libertades de otras personas particularmente mujeres, niñas, niños o adolescentes, prevención de infracciones penales o las relaciones internacionales del Estado peruano o de otros Estados, sobre la

amenaza para la seguridad nacional, el orden público, el orden interno, la protección de los derechos y libertades de otras personas particularmente mujeres, niñas, niños o adolescentes, prevención de infracciones penales o las relaciones internacionales del Estado peruano o de otros Estados; o, por razones de salud pública, entre otros.

23. Por su parte, la situación migratoria está relacionada a calidades migratorias de permanencia temporal o definitiva en el país, que son otorgadas por motivos deportivos, culturales, artísticos, de negocios y de trabajo, entre otros, aunque también tienen entre sus causales de configuración la realización de actividades religiosas o relacionadas a las convicciones políticas de las personas que los solicitan.

24. En tanto, los patrones o rutas realizadas por una persona se registran en el flujo o movimiento migratorio, registro en la base de datos de Migraciones de la salida e ingreso del territorio peruano de nacionales y extranjeros por los distintos puntos de control migratorio del país²⁰.

25. Como se ha señalado ut supra, los datos personales se configuran cuando hacen referencia a la identidad, características o comportamiento de una persona o si esa información se utiliza para determinar o influir en la manera en que se le trata o se le evalúa, por ello, constituye tratamiento de datos personales, el uso de datos que tengan como finalidad evaluar, tratar de determinada manera o influir en la situación o comportamiento de una persona²¹. Preciso esto, es claro que, atendiendo a lo establecido en el artículo 2, numeral 4 de la LPDP, la información que será objeto de transferencia por parte de la autoridad migratoria peruana a la entidad migratoria ecuatoriana está referida a datos personales.

base de las obligaciones internacionales suscritas sobre la materia. Se prestará especial atención para impedir el ingreso de personas con antecedentes por delitos relacionados a estas materias.

c. Que hayan sido incluidos en las listas de sanciones, particularmente con impedimento de entrada y tránsito a través del territorio de los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas, establecidas conforme a las Resoluciones del Consejo de Seguridad de dicha organización internacional.

d. A las personas prófugas de la justicia en otros Estados por delitos tipificados como comunes particularmente contra mujeres, niñas, niños o adolescentes, y delitos graves, como tráfico ilícito de drogas, trata de personas, tala ilegal, lavado de activos, terrorismo y su funcionamiento, corrupción, crimen organizado o delitos conexos a la legislación peruana. e. Que pretendan ingresar al país con información falsa o documentos falsos, adulterados o fraguados.

f. Que sean sorprendidos intentando evadir el control migratorio o ingresando por un lugar no habilitado.

g. Cuando se detecten en el país sin justificar sus actividades en el Perú, al momento de efectuar el control migratorio.

h. Carecer de boleto de retorno cuando corresponda.

i. No contar con el visado requerido para el ingreso al país, de corresponder.

48.2 MIGRACIONES puede impedir el ingreso al territorio nacional a aquellos extranjeros:

a. Cuando no cumplan con los requisitos de ingreso exigidos por la legislación vigente.

b. Cuando la autoridad sanitaria del Perú determine que su ingreso al territorio nacional puede poner en riesgo la salud pública nacional.

c. Cuando se cuente con información de organismos de inteligencia nacionales o extranjeros en la cual se califique a la persona como riesgosa para la seguridad nacional.

²⁰ Al respecto: Vid. Artículo 135 A del Reglamento del Decreto Legislativo Nro. 1350, de Migraciones, aprobado mediante Decreto Supremo Nro. 007-2017-IN

²¹ GRUPO DE TRABAJO 29, "Dictamen 4/2007 sobre el concepto de datos personales", Unión Europea, 01248/07/ES – WP 136, 20 de junio de 2007, p. 11

C. Sobre el ámbito de aplicación de la LPDP

26. Ahora bien, de acuerdo a lo establecido en el numeral 2 del artículo 3 de la LPDP esta norma no es de aplicación a los datos contenidos o destinados a ser contenidos en banco de datos de administración pública, sólo en tanto su tratamiento resulte necesario para el estricto cumplimiento de las competencias asignadas por ley a las respectivas entidades públicas, para la defensa nacional, seguridad pública y para el desarrollo de actividades en materia penal para la investigación y represión del delito.

27. En este sentido, el artículo 4 del Reglamento de la LPDP, complementando la referida norma legal, dispone que no son de aplicación las normas sobre protección de datos personales a aquellos contenidos o destinados a ser contenidos en bancos de datos personales de la administración pública, sólo en tanto su tratamiento resulte necesario para el estricto cumplimiento de competencias asignadas por ley a las respectivas entidades públicas siempre y cuando tengan por objeto:

- La defensa nacional
- La seguridad pública y,
- El desarrollo de actividades en materia penal para la investigación y represión del delito

28. Por ello, en el caso de que el tratamiento de datos personales se realice en Perú con estas finalidades, como sucede en algunos de los supuestos de alertas migratorias e impedimentos de ingreso y salida, tales tratamientos se encontrarían fuera del ámbito de aplicación de la LPDP.

29. Además, debe tenerse en cuenta que el acuerdo incluye, en el artículo IV el intercambio de información orientada a la prevención de delitos, con lo cual, si los datos personales recopilados por el Perú serán utilizados únicamente con esta finalidad se encontrarían también fuera del ámbito de aplicación de la LPDP.

30. Como se ha visto, el objeto del convenio es facilitar el tránsito migratorio, que implica la posibilidad de verificar rápidamente que el tránsito de una persona no está relacionado a una situación delictiva. Sin embargo, consideramos que se debe precisar si la finalidad solo se enmarca en dicho supuesto, para determinar si incluye tratamientos que se encuentren dentro del ámbito de aplicación de la LPDP.

31. Al respecto, es necesario señalar que el Decreto Legislativo N° 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES, establece en el artículo 6, literal m, como parte de las funciones de Migraciones "Participar en la política de Seguridad Nacional vinculada al Control Migratorio o Fronterizo del tránsito de personas". Asimismo, el literal j, del citado artículo, establece que es función de Migraciones "autorizar, denegar y controlar el ingreso, salida y permanencia legal de los extranjeros al país".

32. Por su parte el Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, establece en la Séptima Disposición Complementaria Final que **la información contenida en el Registro de Migraciones puede ser objeto de procesamiento y análisis a detectar y prevenir la circulación internacional de personas que puedan atentar contra la seguridad nacional o el orden público y para coadyuvar en la implementación de acciones contra el tráfico ilícito de migrantes, la trata de personas, los delitos relacionados con el crimen organizado transnacional, el terrorismo y otras actividades relacionadas.**

33. Cabe mencionar, que de acuerdo con el artículo 24 del mencionado Decreto. El Registro de Información Migratoria (en adelante, RIM) centraliza la siguiente información:

"Artículo 24.- Registro de Información Migratoria

El Registro de Información Migratoria - RIM, está a cargo de MIGRACIONES y contiene 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."*

34. Por lo tanto, es claro que **la Superintendencia Nacional de Migraciones tiene competencias para el intercambio de información con la entidad competente de otro país con la finalidad de controlar el flujo transfronterizo y cautelar la seguridad nacional y prevenir los delitos transnacionales.**

D. Requisitos legales para la realización de flujo transfronterizo

35. *El inciso 10 del artículo 2 de la LPDP²² define al flujo transfronterizo como la transferencia internacional de datos personales a un destinatario situado en un país distinto al país de origen de los datos personales.*

36. *En este sentido, el elemento esencial de la definición del concepto de flujo transfronterizo de datos personales (o transferencia internacional) es que se haya podido constatar la salida de los datos personales hacia el exterior del territorio peruano.*

37. *En efecto, las partes integrantes del flujo transfronterizo son: (i) el emisor o exportador; esto es, la persona física, jurídica pública o privada situada en el Perú, titular del banco de datos o responsable del tratamiento; y, (ii) el receptor o importador; esto es, quien se encuentra fuera del territorio peruano y recibe los datos personales transferidos.*

38. *De otro lado, el artículo 11 de la LPDP²³ tiene previsto el principio de nivel de protección adecuado, el cual señala que para realizar el flujo transfronterizo de datos personales se debe garantizar un nivel suficiente de protección para los datos personales que se vayan a tratar o, por lo menos, equiparable a lo previsto en la LPDP o en los estándares internacionales en la materia.*

39. *Por su parte, el artículo 15 de la LPDP²⁴ indica que el titular del banco de datos personales y el encargado del tratamiento de datos personales, deben*

²² Artículo 2 de la LPDP. Definiciones

Para todos los efectos de la presente Ley, se entiende por:

(...)

10. Flujo transfronterizo de datos personales. Transferencia internacional de datos personales a un destinatario situado en un país distinto al país de origen de los datos personales, sin importar el soporte en que estos se encuentren, los medios por los cuales se efectuó la transferencia ni el tratamiento que reciban

²³ Artículo 11 de la LPDP. Principio de nivel de protección adecuado

Para el flujo transfronterizo de datos personales, se debe garantizar un nivel suficiente de protección para los datos personales que se vayan a tratar o, por lo menos, equiparable a lo previsto por esta Ley o por los estándares internacionales en la materia.

²⁴ Artículo 15 de la LPDP. Flujo transfronterizo de datos personales

El titular y el encargado de tratamiento de datos personales deben realizar el flujo transfronterizo de datos personales solo si el país destinatario mantiene niveles de protección adecuados conforme a la presente Ley. En caso de que el país destinatario no cuente con un nivel de protección adecuado, el emisor del flujo transfronterizo de datos personales debe garantizar que el tratamiento de los datos personales se efectúe conforme a lo dispuesto por la presente Ley. No se aplica lo dispuesto en el segundo párrafo en los siguientes casos:

1. Acuerdos en el marco de tratados internacionales sobre la materia en los cuales la República del Perú sea parte.
2. Cooperación judicial internacional.
3. Cooperación internacional entre organismos de inteligencia para la lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, corrupción, trata de personas y otras formas de criminalidad organizada.
4. Cuando los datos personales sean necesarios para la ejecución de una relación contractual en la que el titular de datos personales sea parte, incluyendo lo necesario para actividades como la autenticación de usuario, mejora y soporte del servicio, monitoreo de la calidad del servicio, soporte para el mantenimiento y facturación de la cuenta y aquellas actividades que el manejo de la relación contractual requiera.
5. Cuando se trate de transferencias bancarias o bursátiles, en lo relativo a las transacciones respectivas y conforme a la ley aplicable.
6. Cuando el flujo transfronterizo de datos personales se realice para la protección, prevención, diagnóstico o tratamiento médico o quirúrgico de su titular; o cuando sea necesario para la realización de estudios epidemiológicos o análogos, en tanto se apliquen procedimientos de disociación adecuados.
7. Cuando el titular de los datos personales haya dado su consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco.
8. Otros que establezca el reglamento de la presente Ley, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 12

efectuar el flujo transfronterizo de datos personales solo si el país destinatario mantiene los niveles de protección adecuados.

40. Cabe señalar que "el nivel de protección adecuado" no significa un nivel de protección idéntico al garantizado en el ordenamiento jurídico peruano, sino que debe entenderse en el sentido de que exige que el país destinatario garantice efectivamente por su legislación interna o sus compromisos internacionales un nivel de protección de las libertades y derechos fundamentales "sustancialmente equivalente"²⁵.

41. Es necesario mencionar que, el artículo 15 de la LPDP prevé supuestos en los que se podrá realizar el flujo transfronterizo de datos personales hacia un país que no cuenta con un nivel adecuado de protección siendo estos los siguientes:

- Acuerdos en el marco de tratados internacionales sobre la materia en los cuales la República del Perú sea parte.
- Cooperación judicial internacional.
- Cooperación internacional entre organismos de inteligencia para la lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito de drogas, lavado de activos, corrupción, trata de personas y otras formas de criminalidad organizada.
- Cuando los datos personales sean necesarios para la ejecución de una relación contractual en la que el titular de datos personales sea parte, incluyendo lo necesario para actividades como la autenticación de usuario, mejora y soporte del servicio, monitoreo de la calidad del servicio, soporte para el mantenimiento y facturación de la cuenta y aquellas actividades que el manejo de la relación contractual requiera.
- Cuando se trate de transferencias bancarias o bursátiles, en lo relativo a las transacciones respectivas y conforme a la ley aplicable.
- Cuando el flujo transfronterizo de datos personales se realice para la protección, prevención, diagnóstico o tratamiento médico o quirúrgico de su titular; o cuando sea necesario para la realización de estudios epidemiológicos o análogos, en tanto se apliquen procedimientos de disociación adecuados.
- Cuando el titular de los datos personales haya dado su consentimiento previo, informado, expreso e inequívoco.
- Otros que establezca el reglamento de la presente Ley, con sujeción a lo dispuesto en el artículo 12.

(...)" (el énfasis es agregado)

Como se puede advertir, el tratamiento de los datos personales transfronterizos se encuentra fuera del ámbito de aplicación de la LPDP cuando es realizado por entidades públicas en ejercicio de competencias legalmente asignadas, y siempre que responda a fines de seguridad pública, defensa nacional o investigación

²⁵ Respecto al concepto de nivel de protección adecuado: Vid. STJUE, de 6 de octubre de 2015, asunto C-362/14, Maximilian Schrems/Data Protection Commissioner ("Schrems"), EU:C:2015:650, apartados 73 y 74, y STJUE, de 16 de julio de 2020, el asunto C-311/18 Data Protection Commissioner/Maximilian Schrems y Facebook Ireland, EU:C:2020:559, apartado 94

penal, conforme a lo previsto en el artículo 3, numeral 2 de la LPDP y su reglamento. Este es el caso de las funciones asignadas MIGRACIONES por el Decreto Legislativo N.º 1130 y el Decreto Legislativo N.º 1350, que expresamente contemplan como parte de su mandato la participación en la política de seguridad nacional y el control migratorio o fronterizo.

Asimismo, el intercambio internacional de datos personales –como parte de un **flujo transfronterizo**– se encuentra habilitado por el artículo 15 de la LPDP cuando media cooperación internacional en materia de lucha contra el terrorismo, tráfico ilícito de drogas, trata de personas, o crimen organizado, entre otros supuestos.

En consecuencia, **el intercambio de datos migratorios con la autoridad extranjera es jurídicamente viable siempre que se asegure que el país receptor garantice un nivel de protección sustancialmente equivalente al peruano**, o que la transferencia se realice dentro de alguno de los supuestos excepcionales expresamente autorizados por ley.

Por tanto, lo plasmado en la Ley de Inteligencia Migratoria es compatible con el ordenamiento jurídico nacional y no vulnera el régimen de protección de datos personales, siempre que se respete el principio de finalidad, proporcionalidad y seguridad del tratamiento, conforme al marco de la LPDP y los estándares internacionales aplicables.

ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

II. ANÁLISIS DE IMPACTOS CUALITATIVOS Y/O CUANTITATIVO

2.1. ALCANCES DE LA PROPUESTA

El presente Decreto Legislativo propone la aprobación de la Ley de Inteligencia Migratoria con la finalidad de establecer un mecanismo integrado e interinstitucional, orientado al intercambio continuo y seguro de información migratoria, con el propósito de identificar y evaluar riesgos y amenazas que puedan comprometer la seguridad del Estado, la seguridad pública y la integridad de las fronteras, facilitando la generación de inteligencia estratégica y operativa que sustente la oportuna toma de decisiones de las autoridades competentes.

La implementación de la propuesta normativa generará costos marginales, los cuales se efectuarán con cargo al presupuesto institucional aprobado para los entes migratorios, sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

2.2. SOBRE LOS ACTORES SUJETOS AL CUMPLIMIENTO DE LA NORMA

En el marco del análisis costo - beneficio, resulta importante identificar a los actores que directamente se verán afectados por la aprobación de Ley de Inteligencia Migratoria:

- Personas extranjeras: afecta directamente a las personas extranjeras que quieren ingresar, salir o permanecer en el territorio nacional, constrictando al acatamiento de la normativa migratoria.
- Entidades privadas: se pretende que contribuyan a la migración segura en el marco del ordenamiento internacional y nacional establecido.
- Entidades del Estado peruano: El Ministerio de Defensa, el Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, la Dirección Nacional de Inteligencia, y la Superintendencia Nacional de Migraciones, cada una desde su ámbito de competencia.

2.3. PRINCIPALES COSTOS Y BENEFICIO

1. Beneficio

- a. Fortalecimiento de la seguridad nacional y ciudadana.
- b. Reducción de costos operativos.
- c. Mayor confianza de la comunidad internacional en la gestión migratoria peruana.
- d. Mejor toma de decisiones, prevención de delitos, protección de migrantes vulnerables.

2. Costo

- a. Adaptación tecnológica de plataformas y capacitación de personal.
- b. Elaboración de protocolos de seguridad y protección de datos.

La implementación de lo dispuesto en el presente Decreto Legislativo se financia con cargo al presupuesto institucional de las entidades involucradas sin demandar recursos adicionales al tesoro público.

EFFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACION NACIONAL

III. ANÁLISIS DE IMPACTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La entrada en vigencia del Decreto Legislativo que crea el sistema de inteligencia migratoria y establece la Red de Inteligencia Migratoria Peruana (RIMPE) se enmarca dentro de la evolución normativa en materia migratoria y de seguridad del

Estado, reforzando el conjunto de disposiciones legales que regulan la movilidad humana, la protección de derechos fundamentales y la preservación del orden interno. Esta norma no deroga ni contradice las disposiciones vigentes en materia de derechos humanos ni de gestión migratoria, sino que las complementa mediante el reconocimiento del intercambio de información como herramienta esencial para prevenir amenazas transnacionales y salvaguardar la seguridad pública y fronteriza.

La norma se articula de manera coherente con el Decreto Legislativo N.º 1130, que establece las competencias de la Superintendencia Nacional de Migraciones, y con el Decreto Legislativo N.º 1350, los cuales otorgan a MIGRACIONES la calidad de autoridad interna en materia migratoria y regulan aspectos sustantivos del control migratorio, fiscalización, régimen sancionador, y la identificación obligatoria de personas extranjeras.

La norma proyectada incide especialmente en el fortalecimiento de las coordinaciones interinstitucional y entidades interjurisdiccionales, ampliando la base legal para el tratamiento y análisis de datos migratorios con fines de inteligencia estratégica y operativa. Con ello, se optimiza la detección oportuna de riesgos asociados a redes delictivas transnacionales, contribuyendo de forma directa a la política de seguridad nacional, sin menoscabo del principio de legalidad, la reserva de la información clasificada y los estándares de protección de datos personales consagrados en el ordenamiento jurídico nacional.

IV. EXONERACIÓN DE DIFUSIÓN DE LOS PROYECTOS DE NORMAS LEGALES DE CARÁCTER GENERAL

El principio de transparencia es una regla general en un régimen democrático, como lo reconoce la doctrina constitucional, la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y los instrumentos internacionales de derechos humanos. Sin embargo, dicho principio admite excepciones legítimas cuando colisiona con bienes jurídicos como la seguridad nacional, el orden interno y la seguridad ciudadana, conforme al numeral 5 del artículo 2 de la Constitución Política del Perú y el numeral 3 artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La jurisprudencia nacional e internacional ha reconocido que el derecho de acceso a la información pública tiene una doble dimensión: individual y colectiva, y que su ejercicio puede restringirse cuando se trata de proteger intereses públicos fundamentales, como la prevención del delito o la defensa del Estado democrático²⁶. Asimismo, el Tribunal Constitucional ha precisado que la seguridad ciudadana es un bien jurídico esencial que forma parte del orden interno²⁷.

En ese marco, el proyecto de Ley de Inteligencia Migratoria, al establecer un sistema interinstitucional de recopilación, análisis y uso de información migratoria

²⁶ Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en el expediente N.º 01797-2002-HD/TC y caso Claude Reyes vs. Chile, Corte IDH

²⁷ Sentencia del Tribunal Constitucional recaído en los expedientes N.º 05994-2005-PHC y STC N.º 00017-2003-AI/TC

para la **prevención de delitos transnacionales, control fronterizo e identificación de amenazas a la seguridad pública, se encuentra directamente vinculado a la protección del orden interno y la seguridad ciudadana**. Como ha sido demostrado en estudios académicos y reportes periodísticos recientes, la actuación de bandas criminales extranjeras en el territorio nacional, como el “Tren de Aragua” y otras organizaciones vinculadas al sicariato, extorsión y tráfico ilícito, ha generado un entorno de alto riesgo delictivo que demanda una respuesta normativa oportuna, eficaz y reservada.

En consecuencia, **la prepublicación del presente proyecto podría poner en riesgo la eficacia del sistema propuesto**, anticipando su contenido a personas o grupos con intenciones de vulnerar los mecanismos de control migratorio o adaptarse para eludirlos. Esta posibilidad de filtración anticipada comprometería la capacidad del Estado para proteger adecuadamente el bien jurídico de la seguridad ciudadana.

Por tanto, en aplicación del literal h) del numeral 19.2 del artículo 19 del Decreto Supremo N.º 009-2024-JUS, se sustenta que el presente proyecto normativo **se encuentra exento de prepublicación**, por tratarse de una disposición **cuya difusión previa sería contraria a la seguridad o al interés público**, correspondiendo su tramitación directa bajo los principios de reserva estratégica y necesidad de protección del orden interno, conforme al marco constitucional vigente.

V. EXCLUSIÓN DEL AIR EX ANTE

La propuesta normativa se encuentra dentro del supuesto e) del numeral 41.1 del artículo 41 del Reglamento del Decreto Legislativo N° 1565, Decreto Legislativo que aprueba la Ley General de Mejora de la Calidad Regulatoria, aprobado con Decreto Supremo N° 023-2025-PCM, en los siguientes términos:

“Artículo 41.- Supuestos que están fuera del alcance de la obligación de presentar expediente AIR Ex Ante a la CMCR 41.1 Las entidades públicas están exceptuadas de presentar expediente AIR Ex Ante a la CMCR, por lo que se encuentran fuera de lo dispuesto en el numeral 33.2 del artículo 33 del presente Reglamento, en los siguientes supuestos:

(...)

e) Disposiciones normativas de organización, reorganización, fusión de entidades o mecanismos de reforma del Estado (como proyectos de normas con rango de ley o reglamentos de organización y funciones, fusiones de entidades públicas, creación de programas o proyectos, entre otros), manuales de operaciones de programas y proyectos, y demás normas de organización, las cuales se regulan por las normas de la materia.

(...)”

La presente norma, no genera costos pueden derivarse de obligaciones, condiciones, trámites, requisitos, responsabilidades, prohibiciones, limitaciones y/o cualquier otra regla que establezca exigencias para las personas.

VINCULACION CON EL ACUERDO NACIONAL Y SUS POLITICAS NACIONALES

La presente iniciativa se encuentra relacionada con las siguientes políticas del estado del Acuerdo Nacional:

Política 6: Política Exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración.

Política 7: Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.

Política 9: Política de Seguridad Nacional

Política 24: Afirmación de un Estado eficiente y transparente

Política 26: Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas.

Política 30. Eliminación del terrorismo y afirmación de la reconciliación nacional.