

PROYECTO DE LEY QUE FORTALECE LA CAPACIDAD DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES FRENTE A LAS AMENAZAS VINCULADAS A LOS FLUJOS MIGRATORIOS A TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ANÁLISIS DE SEGURIDAD MIGRATORIA COMO FUNCIÓN ESTRATÉGICA A SU CARGO

La Congresista de la República que suscribe, **KAROL IVETT PAREDES FONSECA**, integrante del Grupo Parlamentario “Avanza País”, al amparo de lo dispuesto en los artículos 102 y 107 de la Constitución Política del Perú, y de conformidad con los artículos 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta la siguiente iniciativa legislativa:

**FÓRMULA LEGAL**

**LEY QUE FORTALECE LA CAPACIDAD DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES FRENTE A LAS AMENAZAS VINCULADAS A LOS FLUJOS MIGRATORIOS A TRAVÉS DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL ANÁLISIS DE SEGURIDAD MIGRATORIA COMO FUNCIÓN ESTRATÉGICA A SU CARGO**

**Artículo 1. Objeto y finalidad de la ley**

La presente ley tiene como objeto establecer el análisis de seguridad migratoria como una función técnica, permanente y especializada a cargo de la Superintendencia Nacional de Migraciones, orientada a fortalecer su capacidad frente a las amenazas vinculadas a los flujos migratorios y proteger la seguridad nacional, el orden interno y la seguridad fronteriza, mediante un enfoque preventivo y la producción de inteligencia estratégica.

**Artículo 2. Análisis de seguridad migratoria**

Se define como análisis de seguridad migratoria al proceso técnico de recolección, procesamiento, evaluación e interpretación de datos migratorios y fuentes abiertas, realizado por la Superintendencia Nacional de Migraciones, para identificar patrones, perfiles de riesgo, rutas inusuales y escenarios prospectivos que puedan vulnerar la seguridad nacional, el orden interno y la seguridad fronteriza.

**Artículo 3. Acciones en el marco del análisis de seguridad migratoria**

Para el cumplimiento de la presente ley, corresponde a la Superintendencia Nacional de Migraciones, ejecutar las siguientes acciones estratégicas:

- a) Procesamiento analítico de datos: procesar masivamente la información del Registro de Información Migratoria (RIM) mediante herramientas tecnológicas para identificar patrones de movilidad inusuales y perfiles de alto riesgo que no son detectados por el control primario.
- b) Alertas de seguridad anticipada: generar reportes preventivos sobre desplazamientos sospechosos para su comunicación inmediata a la Policía Nacional del Perú (PNP), antes de que se concrete la amenaza.
- c) Interoperabilidad activa: ejecutar el intercambio técnico de información en tiempo real con las bases de datos de seguridad nacional e internacional, superando el intercambio documental por mecanismos de consulta automática, conforme a lo previsto en el artículo 21 del Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones.
- d) Escenarios prospectivos: elaborar estudios sobre tendencias migratorias futuras que permitan al Estado anticipar crisis humanitarias o flujos irregulares masivos.

#### **Artículo 4. Mecanismos de cooperación y protección de datos**

4.1. La Superintendencia Nacional de Migraciones, en el ámbito de su competencia y en el marco de los acuerdos suscritos por el Estado peruano, está facultada para celebrar convenios de cooperación con entidades migratorias de otros Estados, con la finalidad de establecer procesos articulados de intercambio de información migratoria, orientados al control del flujo transfronterizo, la salvaguarda de la seguridad nacional, el orden interno y la prevención de delitos transnacionales.

4.2. La información que la Superintendencia Nacional de Migraciones está facultada a intercambiar es la que se encuentra en la base de datos del Registro de Información Migratoria (RIM), siempre que no se afecte la intimidad personal y/o familiar ni comprometa la seguridad nacional y el orden interno.

Lima, febrero de 2026.

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

#### 1.1. Identificación del problema

En los últimos años, el Perú ha enfrentado una creciente complejidad del fenómeno migratorio que impacta de manera significativa en la seguridad nacional, el orden interno y la seguridad fronteriza. Los flujos migratorios irregulares y la ausencia de un análisis técnico sistemático de los datos migratorios han limitado la capacidad de las autoridades para anticipar riesgos, detectar amenazas emergentes y responder de manera efectiva.

Según datos oficiales, en 2025 la Superintendencia Nacional de Migraciones intervino a más de 91 400 personas extranjeras por irregularidades migratorias en diversos puntos del país, lo que evidenció la magnitud del fenómeno y la necesidad de instrumentar mecanismos más eficientes de verificación y análisis de datos.<sup>1</sup>

En el mismo año se registraron más de 3 656 operativos de fiscalización migratoria en la mayoría de las regiones del país, reforzando la percepción de la ciudadanía sobre la necesidad de fortalecer la gestión migratoria<sup>2</sup>.

Las fronteras del país han sido declaradas zonas de emergencia por el gobierno debido a la presencia de migración irregular y la percepción de que esto puede afectar la seguridad nacional y el orden interno, lo cual subraya la necesidad de sistemas de análisis e intercambio de información más sólidos y especializados.

En este contexto, la Superintendencia Nacional de Migraciones carece de un mandato legal explícito para desarrollar análisis migratorio técnico y sistemático, lo que dificulta la articulación temprana de políticas migratorias basadas en evidencia y la coordinación efectiva con otros actores del Sistema de Defensa Nacional y organismos internacionales.

El vacío de inteligencia en la gestión migratoria ha hecho que el Perú haya transitado de ser un país emisor a uno de tránsito y destino de flujos migratorios complejos. **Si bien el Decreto Legislativo 1130 otorga a MIGRACIONES funciones de control y registro, no existe un mandato legal explícito que faculte a la entidad a realizar labores de inteligencia o análisis prospectivo.** Actualmente, MIGRACIONES posee la base de datos más grande de movimiento de personas (Registro de Información Migratoria - RIM), pero esta data se utiliza principalmente para fines administrativos (trámites). **La ausencia de una norma**

<sup>1</sup> Véase: <https://www.infobae.com/peru/2025/10/29/peru-intervino-a-mas-de-91-mil-extranjeros-por-estatus-migratorio-y-aplico-multas-salidas-obligatorias-y-expulsiones>

<sup>2</sup> En: <https://www.infobae.com/peru/2025/08/26/peru-supera-los-63-mil-extranjeros-intervenidos-este-ano-estas-son-las-regiones-con-mas-operativos>

**que institucionalice el "análisis de seguridad" impide explotar esta información para prevenir el ingreso de amenazas criminales antes de que crucen la frontera.**

## **1.2. Justificación de la Propuesta**

La migración no es solo un fenómeno humanitario, sino también un factor estratégico que influye en la seguridad nacional y el orden interno. A nivel global, herramientas de inteligencia migratoria permiten anticipar patrones migratorios y reducir riesgos asociados a la criminalidad transnacional organizada. Este tipo de análisis ha sido reconocido como una práctica esencial en la gestión de fronteras y control de flujos migratorios.

**En marzo de 2025, la Superintendencia Nacional de Migraciones, junto con la Red de Inteligencia Migratoria y la cooperación internacional, impulsó mecanismos para intercambiar información y detectar amenazas en zonas fronterizas con el objetivo de reforzar la seguridad migratoria en el país. Sin embargo, estos esfuerzos requieren de una definición normativa que garantice su continuidad y eficacia<sup>3</sup>.**

Además, la cooperación binacional con países como Chile para reforzar los patrullajes fronterizos en respuesta a la migración irregular evidencia la imposibilidad de enfrentar este desafío de forma aislada y la necesidad de fortalecer la función técnica de análisis migratorio como herramienta para la toma de decisiones interinstitucionales.

La ausencia de mandatos claros para el análisis migratorio impide que las autoridades cuenten con información estratégica en tiempo real para diseñar políticas públicas migratorias efectivas, responder a crisis como la declaratoria de emergencia en zonas fronterizas y anticipar amenazas vinculadas con el crimen organizado, la trata de personas y otros delitos<sup>4</sup>.

## **1.3. Finalidad de la medida legislativa**

La presente iniciativa legislativa trasciende la asignación de funciones administrativas y persigue objetivos estratégicos fundamentales para la seguridad nacional, los cuales justifican la necesidad de elevar el "Análisis de Seguridad Migratoria" a rango de ley:

- Fortalecimiento de la capacidad anticipatoria del Estado: Se busca dotar al Estado peruano de herramientas legales y técnicas para transitar de un modelo reactivo a uno preventivo. La norma permitirá anticipar, prevenir y

<sup>3</sup> Véase: [https://www.eeas.europa.eu/delegations/per%C3%BA/per%C3%BA-lanza-la-red-de-inteligencia-migratoria-para-reforzar-la-seguridad-fronteriza\\_es](https://www.eeas.europa.eu/delegations/per%C3%BA/per%C3%BA-lanza-la-red-de-inteligencia-migratoria-para-reforzar-la-seguridad-fronteriza_es)

<sup>4</sup> En: <https://www.infobae.com/peru/2025/11/28/peru-declara-estado-de-emergencia-en-la-frontera-con-chile-por-crisis-migratoria-irregular-e-inseguridad/?outputType=amp-type>

gestionar riesgos vinculados a los flujos migratorios antes de que se materialicen en crisis de seguridad o humanitarias.

- Políticas Públicas basadas en evidencia: El análisis sistemático de la data migratoria permitirá que las decisiones del Ministerio del Interior y del Sistema de Defensa Nacional no se basen en coyunturas, sino en evidencia técnica, perfiles de riesgo y tendencias estadísticas sólidas.
- Control Migratorio con enfoque de Inteligencia Estratégica: La propuesta refuerza el control migratorio tradicional agregándole un componente de inteligencia estratégica, entendido como la capacidad de procesar información para detectar amenazas complejas que escapan a la simple verificación documental.
- Lucha frontal contra el Crimen Organizado Transnacional: Al ser el delito moderno un fenómeno transfronterizo (trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, sicariato), la ley faculta a MIGRACIONES para convertirse en un filtro de seguridad que apoye directamente las labores de persecución del delito de la Policía Nacional y el Ministerio Público.
- Interoperabilidad con respeto a los Derechos Fundamentales: Finalmente, la norma tiene por finalidad promover la interoperabilidad de los sistemas de seguridad, rompiendo el aislamiento de la información, pero garantizando expresamente el respeto a la protección de datos personales, asegurando que el uso de la información se limite estrictamente a fines de seguridad y control migratorio.

## 2. Análisis de la propuesta normativa

### 2.1. Sobre las acciones del análisis de seguridad migratoria (Artículo 3)

La incorporación del Artículo 3 responde a la necesidad de dotar de contenido operativo y eficacia jurídica a la función de análisis de seguridad. No basta con declarar que MIGRACIONES "analizará riesgos"; es indispensable establecer en la Ley los mecanismos específicos mediante los cuales se materializará dicha función, otorgando seguridad jurídica a los funcionarios y estandarizando los procesos de inteligencia migratoria.

Las acciones propuestas se justifican de la siguiente manera:

- **Procesamiento Analítico de Datos:** Actualmente, el control migratorio se basa mayoritariamente en la revisión individual (uno a uno). Esta acción faculta a la entidad para aplicar tecnologías de análisis masivo (*Big Data*) sobre el Registro de Información Migratoria (RIM), permitiendo identificar patrones ocultos, rutas inusuales y comportamientos atípicos que serían invisibles al ojo humano o al control manual tradicional.
- **Alertas de Seguridad Anticipada:** Esta acción transforma el rol de MIGRACIONES de una entidad reactiva a una preventiva. Se justifica la necesidad de crear un mecanismo formal de "Alerta Migratoria" que no dependa de una orden judicial previa (requisitoria), sino del análisis de riesgo técnico,

permitiendo avisar a la Policía Nacional *antes* de que la amenaza ingrese al territorio o se desplace por él.

- **Interoperabilidad Activa:** Se eleva a rango de acción legal el intercambio técnico de información. Esto es crucial para superar las barreras burocráticas que hoy impiden que MIGRACIONES consulte en tiempo real las bases de datos de otras entidades de seguridad. La norma convierte la interoperabilidad en un mandato operativo permanente, no discrecional.
- **Escenarios Prospectivos:** Frente a crisis migratorias o desplazamientos masivos, el Estado suele improvisar respuestas. Esta acción institucionaliza la labor de "prospectiva", obligando a la administración a generar estudios de futuro que permitan al Gobierno tomar decisiones políticas y humanitarias anticipadas y planificadas.

## 2.2. Sobre los mecanismos de cooperación y protección de datos (Artículo 4)

La naturaleza transnacional de los flujos migratorios y las amenazas asociadas a ellos hace imposible que un Estado gestione su seguridad de manera aislada. Por ello, el Artículo 4 de la propuesta legislativa establece la base legal necesaria para la Cooperación Internacional y la Interoperabilidad, sustentándose en dos pilares:

- **Necesidad de Intercambio de Información en Tiempo Real:** Las organizaciones criminales operan en red; por tanto, el Estado debe responder también en red. La propuesta faculta a MIGRACIONES a superar los mecanismos burocráticos tradicionales (intercambio por oficio) para implementar sistemas de consulta automática con organismos homólogos y entidades de seguridad global (como INTERPOL o EUROPOL), permitiendo detectar en frontera a sujetos que, sin tener requisitoria en Perú, son considerados de alto riesgo en sus países de origen.
- **Garantía de Protección de Datos Personales:** Conscientes de que el tratamiento masivo de datos conlleva riesgos para la privacidad, el Artículo 4 incorpora un "candado legal" indispensable. Se establece explícitamente que todo intercambio y análisis de información debe regirse por la Ley de Protección de Datos Personales, garantizando que la información sensible de los ciudadanos (nacionales y extranjeros) no sea utilizada para fines distintos a la seguridad nacional y el orden interno. Este equilibrio entre seguridad del Estado y derechos fundamentales otorga constitucionalidad y legitimidad a la medida.

## II. EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La aprobación de esta ley consolidará un marco jurídico que otorga a la Superintendencia Nacional de Migraciones la función explícita del análisis de seguridad migratoria -técnico y sistemático-, armonizando su actuación con:

- El Decreto Legislativo 1130, que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones y sus competencias.

- El Sistema de Defensa Nacional, permitiendo una coordinación interinstitucional fluida y basada en evidencia.
- Los compromisos internacionales del Perú en materia migratoria y de seguridad fronteriza, reforzando el intercambio de información con otros Estados y organismos multilaterales.

Así entonces, con la vigencia de esta norma se fortalecerá la articulación normativa interna sobre migración, contribuyendo a la seguridad nacional y el orden interno, para una mejor gestión fronteriza, evitando la fragmentación de competencias y promoviendo un enfoque integral que contemple la prevención, detección y respuesta frente a amenazas asociadas a la movilidad humana irregular.

### III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La presente iniciativa legislativa no demanda recursos adicionales al tesoro público, ya que las funciones descritas se desarrollarán con las capacidades institucionales existentes de la Superintendencia Nacional de Migraciones y las otras entidades del Estado; de la misma manera se puede determinar los siguientes impactos positivos:

#### **Beneficio económico:**

- La disponibilidad de información migratoria estructurada permitirá optimizar recursos operativos y logísticos en la gestión de fronteras, migración irregular y control de flujos, reduciendo costos asociados a intervenciones reactivas.
- La coordinación con organismos internacionales y la interoperabilidad de sistemas puede generar eficiencias tecnológicas y operativas sin necesidad de ampliar el gasto público para adquisición de nuevas plataformas de información.

#### **Beneficio social:**

- Se contribuye a una seguridad pública preventiva, reduciendo riesgos que impactan negativamente en la percepción de seguridad de los ciudadanos y la convivencia pacífica en las comunidades receptoras.
- Permite el diseño de políticas de formalización migratoria con enfoque humanitario.

#### **Beneficios institucionales:**

- Se contribuye a fortalecer la capacidad técnica del Estado para integrar información migratoria con otros sistemas estatales, permitiendo acciones coordinadas y oportunas.

- Mejora la transparencia y predictibilidad en la política migratoria mediante información confiable y análisis sistemático.
- Se promueve la participación efectiva del Estado peruano en esquemas internacionales de cooperación migratoria.

#### **IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL**

La presente propuesta legislativa se vincula con el siguiente **objetivo** del Acuerdo Nacional<sup>5</sup>

- **Objetivo I. Democracia y Estado de Derecho, Política de Estado N° 9**, Política de Seguridad Nacional, al integrar el control migratorio al sistema de defensa del Estado, y la **Política de Estado N° 7**, al contribuir a la seguridad ciudadana mediante la prevención del delito transnacional.

---

<sup>5</sup> Véase: <https://acuerdonacional.pe/politicas-de-estado-del-acuerdo-nacional/politicas-de-estado/politicas-de-estado-castellano/>