

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO ALTERNATIVO  
Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS  
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026**

**Señor Presidente:**

Ha sido remitido para estudio y dictamen de la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, de conformidad con el artículo 107 de la Constitución Política del Perú y el artículo 67 del Reglamento del Congreso de la República, las siguientes iniciativas legislativas:

- **Proyecto de Ley 11832/2024-CR**, presentado por el grupo parlamentario Honor y Democracia, a iniciativa del congresista **José Ernesto Cueto Aservi**, por el que propone la *“Ley que declara de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de la red de inteligencia migratoria”*.
- **Proyecto de Ley 12504/2025-CR**, presentado por el grupo parlamentario Bloque Democrático Popular, a iniciativa del congresista **Edgar Reymundo Mercado**, por el que propone la *“Ley de inteligencia migratoria”*.
- **Proyecto de Ley 14138/2025-CR**, presentado por el grupo parlamentario Avanza País – Partido de Integración Social, a iniciativa de la congresista **Karol Ivett Paredes Fonseca**, por el que propone la *“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”*.

El presente dictamen fue aprobado por **UNANIMIDAD**, en la **Décima Tercera Sesión Ordinaria** de la Comisión de Defensa Nacional, Orden interno, Desarrollo alternativo y Lucha contra las Drogas, celebrada el lunes **16** de marzo de 2026, de manera virtual y a través de la Plataforma Microsof Teams, con el voto a favor de los congresistas presentes **Karol Ivett**,

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

**Paredes Fonseca** (Avanza País - Partido de Integración Social); **Alfredo, Azurin Loayza** (Somos Perú); **Ernesto, Bustamante Donayre** (Fuerza Popular); **Roberto Enrique, Chiabra León** (Alianza Para el Progreso); **José Ernesto, Cueto Aservi** (Honor y Democracia); **Alex Randu, Flores Ramírez** (Bancada Socialista); **Edith, Julón Irigoín** (Alianza Para el Progreso); **Alejandro, Muñante Barrios** (Renovación Popular); **Margot Palacios Huamán** (No Agrupados); **Hilda Marleny, Portero López** (Acción Popular); **Fernando Rospigliosi Capurro** (Fuerza Popular) y **Héctor, Valer Pinto** (Somos Perú). **Con dispensa de aprobación del acta para ejecutar los acuerdos.**

Con la licencia de los señores congresistas **Patricia Rosa, Chirinos Venegas** (Renovación Popular); **Segundo Toribio, Montalvo Cubas** (Perú Libre); **Silvia María, Monteza Facho** (Acción Popular); **Jorge Carlos, Montoya Manrique** (Honor y Democracia); **Héctor José, Ventura Ángel** (Fuerza Popular) y **José Daniel, Williams Zapata** (Avanza País - Partido de Integración Social).

## **I. SITUACIÓN PROCESAL**

### **1.1. Problema que se pretende resolver con la propuesta legislativa**

- El **Proyecto de Ley 11832/2024-CR** señala que el Estado peruano enfrenta dificultades para gestionar de manera integral y preventiva los flujos migratorios en las zonas de frontera. Señala que, actualmente, la información migratoria se encuentra dispersa entre distintas entidades, lo que limita la capacidad de anticipar riesgos y detectar amenazas vinculadas al crimen organizado transnacional, reduciendo la eficacia de la toma de decisiones en materia de seguridad y control migratorio, a lo cual se suma el fenómeno migratorio que cada vez es más complejo, dinámico y transfronterizo. En esa línea, afirma que la ausencia de un sistema de inteligencia migratoria debilita la cooperación interinstitucional y el intercambio de información internacional.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

- El **Proyecto de Ley 12504/2025-CR** busca resolver la ausencia de un marco legal específico que permita al Estado integrar, analizar y usar estratégicamente la información migratoria con fines preventivos. Señala que actualmente, la información relevante para la seguridad migratoria se encuentra dispersa y llega de manera tardía, lo que limita la detección oportuna de riesgos y amenazas transnacionales, debilitando la prevención del crimen organizado, la trata de personas y otras amenazas a la seguridad pública y fronteriza, tanto es así que el Registro de Información Migratoria no incorpora datos clave provenientes de otros Estados ni permite un análisis predictivo integral. Asimismo, señala que no existe un mecanismo interinstitucional con capacidad operativa para coordinar decisiones en escenarios de riesgo migratorio, reduciendo la eficacia de la cooperación internacional.
- El **Proyecto de Ley 14138/2025-CR** plantea que el Estado peruano presenta limitaciones para anticipar y enfrentar de manera preventiva los riesgos asociados a los flujos migratorios. Señala que, aunque la Superintendencia Nacional de Migraciones administra el Registro de Información Migratoria (RIM), la información contenida en dicho sistema se emplea principalmente para fines administrativos, lo que restringe su utilización para identificar patrones, perfiles de riesgo o posibles amenazas vinculadas a la seguridad nacional, el orden interno y la seguridad fronteriza. En ese sentido, sostiene que la inexistencia de un mandato legal expreso para desarrollar análisis sistemático de la información migratoria dificulta la generación de alertas tempranas y la elaboración de escenarios prospectivos; asimismo, advierte que esta situación limita la coordinación con las entidades responsables de la seguridad del Estado y reduce la capacidad institucional para enfrentar fenómenos asociados a la criminalidad transnacional en un contexto de creciente complejidad de los flujos migratorios.

## 1.2. Antecedentes procedimentales

- El **Proyecto de Ley 11832/2024-CR** fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 2 de julio de 2025. Fue decretado e ingresado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

Lucha contra las Drogas como única comisión, el 3 de julio de 2025, para su estudio y dictamen correspondiente.

- El **Proyecto de Ley 12504/2025-CR** fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 18 de setiembre de 2025. Fue decretado e ingresado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas como única comisión, el 22 de setiembre de 2025, para su estudio y dictamen correspondiente.
- El **Proyecto de Ley 14138/2025-CR** fue presentado ante el Área de Trámite Documentario del Congreso de la República el 5 de marzo de 2026. Fue decretado e ingresado a la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas como única comisión, el 9 de marzo de 2026, para su estudio y dictamen correspondiente.

Cabe precisar que la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, en su calidad de comisión ordinaria encargada de estudiar y dictaminar las iniciativas legislativas relacionadas con el ámbito del Orden Interno, es competente para emitir el presente dictamen, de conformidad con los artículos 34 y 35 del Reglamento del Congreso de la República.

Asimismo, es menester señalar que, tratándose de una ley de naturaleza ordinaria, se encuentra dentro de los alcances del literal a) del artículo 72 del Reglamento del Congreso. Por consiguiente, su aprobación en el Pleno del Congreso requiere de doble votación, de conformidad con el literal e) del artículo 73 de la mencionada norma reglamentaria.

### **1.3. Antecedentes parlamentarios**

En lo que va del periodo parlamentario 2021-2026, no existe otra iniciativa legislativa de similar naturaleza.

### **1.4. Opiniones solicitadas**

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

Para la elaboración del presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 96 de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 22, literal b), 69 y 87 del Reglamento del Congreso de la República, se solicitaron las opiniones técnicas a las siguientes entidades:

▪ **Proyecto de Ley 11832/2024-CR**

ENTIDAD	DOCUMENTO	FECHA
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio Nº 2217-2024-2025/CDNOIDALCD-CR	09.07.2025
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio Nº 2218-2024-2025/CDNOIDALCD-CR	09.07.2025
Ministerio del Interior	Oficio Nº 2219-2024-2025/CDNOIDALCD-CR	09.07.2025
Superintendencia Nacional de Migraciones	Oficio Nº 2220-2024-2025/CDNOIDALCD-CR	09.07.2025
Ministerio de Defensa	Oficio Nº 2221-2024-2025/CDNOIDALCD-CR	09.07.2025
Ministerio de Relaciones Exteriores	Oficio Nº 2222-2024-2025/CDNOIDALCD-CR	09.07.2025

**Fuente y elaboración:** Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas 2025-2026

▪ **Proyecto de Ley 12504/2025-CR**

ENTIDAD	DOCUMENTO	FECHA
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio Nº 0319-2025-2026/CDNOIDALCD-CR	24.09.2025
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio Nº 0320-2025-2026/CDNOIDALCD-CR	24.09.2025
Ministerio de Defensa	Oficio Nº 0321-2025-2026/CDNOIDALCD-CR	24.09.2025
Ministerio del Interior	Oficio Nº 0322-2025-2026/CDNOIDALCD-CR	24.09.2025

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

Ministerio de Relaciones Exteriores	Oficio Nº 0323-2025-2026/CDNOIDALCD-CR	24.09.2025
Superintendencia Nacional de Migraciones	Oficio Nº 0324-2025-2026/CDNOIDALCD-CR	24.09.2025
Dirección de Inteligencia Nacional	Oficio Nº 0325-2025-2026/CDNOIDALCD-CR	24.09.2025

**Fuente y elaboración:** Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas 2025-2026

La Comisión con respecto al Proyecto de Ley 14138/2025-CR, el informe de admisibilidad estableció que se debía acumular por la identidad temática y ya no correspondía solicitar opiniones.

### 1.5. Opiniones recibidas

A la fecha de elaboración del presente dictamen, se han recibido las opiniones técnicas siguientes, las mismas que se detallan en el cuadro que se muestra a continuación:

#### ▪ Proyecto de Ley 11832/2024-CR

ENTIDAD	DOCUMENTO	FECHA
Superintendencia Nacional de Migraciones	Oficio Nº 000861-2025-GG-MIGRACIONES	17.07.2025
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio Nº D001906-2025-PCM-SG	27.08.2025
Ministerio del Interior	Oficio Nº 002816-2025-IN-SG-PCR	01.10.2025

**Fuente y elaboración:** Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas 2025-2026

#### ▪ Proyecto de Ley 12504/2025-CR

ENTIDAD	DOCUMENTO	FECHA
---------	-----------	-------

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

Superintendencia Nacional de Migraciones	Oficio Nº 001114-2025-GG-MIGRACIONES	02.10.2025
Ministerio de Relaciones Exteriores	OF. RE (MIN) Nº 3-0-A/406	29.10.2025
Presidencia del Consejo de Ministros	Oficio Nº D002637-2025-PCM-SG	29.10.2025
Ministerio de Economía y Finanzas	Oficio Nº 4479-2025-EF/13.01	11.11.2025
Ministerio de Defensa	Oficio Nº 01541-2025-MINDEF-DM	17.11.2025

**Fuente y elaboración:** Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas 2025-2026

## 1.6. Síntesis de las opiniones recibidas

### Proyecto de Ley 11832/2024-CR

- **La Superintendencia Nacional de Migraciones**, mediante el Oficio Nº 000861-2025-GG-MIGRACIONES, de fecha 17 de julio de 2025, remitió el Informe Nº 000459-2025-OAJ-MIGRACIONES, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica, por medio del cual concluye que la iniciativa legislativa es **viable**, por los siguientes fundamentos:

#### Opinión de la Dirección de Registro y Control Migratorio

Sobre el artículo único:

[...]

*En ese sentido, se desprende que la Red de Inteligencia Migratoria busca ser una herramienta estratégica diseñada para equilibrar la seguridad nacional con la libre movilidad de las personas en las zonas fronterizas, siendo su propósito principal facilitar la identificación de riesgos y amenazas relacionadas con la migración. En este contexto, resulta de interés implementar esta red, toda vez que, permitirá a las autoridades mejorar su capacidad para tomar decisiones informadas y eficaces en la gestión migratoria.*

Sobre la única Disposición Complementaria:

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

[...]

*Sobre el particular, es de mencionar que resulta necesario que el Proyecto de Ley incluya expresamente la necesidad de garantizar la interoperabilidad de la información y documentación proveniente de las entidades públicas, así como de aquella que pueda ser proporcionada por particulares que mantengan o hayan mantenido vínculos con dichas entidades, siempre que no se vulnere la libertad individual. Esta facultad comprende el acceso directo, masivo, permanente, en línea, irrestricto y gratuito a las bases de datos, sistemas informáticos y cualquier otro mecanismo de procesamiento o almacenamiento de información. Para tal fin, los titulares de las entidades, así como los responsables de las bases de datos, sistemas y mecanismos comprendidos, deberán brindar las facilidades necesarias para implementar dicho acceso, conforme a las disposiciones que establece la Red de Inteligencia Migratoria y en concordancia con el marco legal vigente.*

*Por lo expuesto, esta Subdirección considera que la implementación de la Red de Inteligencia Migratoria generará beneficios significativos en términos de **interoperabilidad de la información** y el intercambio de datos pertinentes, lo que permitirá optimizar los procesos de gestión migratoria, fortalecer el orden interno y contribuir a la seguridad nacional, asimismo, la colaboración entre las distintas instituciones facilitará la **detección temprana de patrones de migración irregular**, tales como cruces no autorizados de frontera o el uso de rutas migratorias peligrosas, esto permitirá a la Superintendencia Nacional de Migraciones adoptar medidas preventivas más eficaces, reduciendo los riesgos asociados a la migración irregular y reforzando la capacidad del Estado para actuar de manera oportuna y coordinada frente a estos desafíos.*

Conclusión:

*3.1. ...la implementación de la Red de Inteligencia Migratoria representa una iniciativa estratégica y necesaria para fortalecer la gestión migratoria del país, especialmente en las zonas de frontera, donde convergen dinámicas complejas de movilidad humana y desafíos en materia de seguridad nacional.*

*3.2 Asimismo, la articulación entre la Superintendencia Nacional de Migraciones, el Ministerio del Interior y la Dirección Nacional de Inteligencia garantizaría un enfoque coordinado en la planificación y ejecución de la red, respetando el marco normativo Firmado digitalmente por CABEZAS vigente y los derechos fundamentales de las personas. Por tanto, esta Subdirección emite **opinión favorable** al Proyecto de Ley, considerando que su aprobación contribuirá significativamente al fortalecimiento de la seguridad nacional y la gestión migratoria eficiente.*

*3.3 Asimismo, se sugiere que el Proyecto Ley contemple de manera expresa la necesidad de garantizar la interoperabilidad de la información entre entidades públicas y, cuando sea pertinente, también con datos proporcionados por particulares que hayan mantenido vínculos*

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

*con dichas entidades, siempre en respeto de la libertad individual, esto a fin de cumplir con los objetivos generales de la Red de Inteligencia Migratoria.*

Opinión de la Subdirección de Control Migratorio

Sobre el artículo único:

*En relación a este rubro, es de mencionar que esta Subdirección no posee aportes, comentarios y/u observaciones al respecto, ello debido a que, la creación de Red de Inteligencia permitirá identificar riesgos que puedan afectar la seguridad nacional, el orden interno, el orden público y la seguridad nacional.*

Sobre la Disposición Complementaria Final única:

*En relación a este rubro, es de mencionar que, los literales m) y n) del artículo 6 del Decreto Legislativo 1130 establecen que MIGRACIONES tiene entre sus funciones la de participar en la política de Seguridad Nacional vinculada al Control Migratorio o Fronterizo del tránsito de personas, así como, el desarrollo de las acciones de seguridad y control migratorio. Además, dentro de las Entidades involucradas, también se encuentre incluida de manera directa la Policía Nacional del Perú, la misma que en el ámbito de su competencia realiza acciones de vigilancia de fronteras.*

*De otra parte, consideramos pertinente se incorpore el siguiente articulado a efectos que todas las entidades, sean esta pública y privadas puedan brindar su apoyo al fin que tiene esta Red de Inteligencia Migratoria, siendo la siguiente:*

*“Artículo XX. 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 Red de Inteligencia Migratorio, respetando el marco normativo sobre protección de datos personales.”*

*Asimismo, y considerando la naturaleza de la Red de Inteligencia Migratoria vinculada a la identificación de riesgos que puedan afectar a nuestro país, resulta pertinente indicar que la información y/o documentación que se procese y genere producto del trabajo y la toma de decisiones se considere como reservada, a continuación, se plantea la redacción del articulado:*

*“Artículo XX.- 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.”*

Opinión de la Oficina de Asesoría Jurídica

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

- 3.11. *Es así que países como Ecuador están en rumbo de crear la Red de Inteligencia Migratoria (RIM) a través de un acuerdo de trabajo conjunto entre varios ministerios y el Centro de Inteligencia Estratégica.*
- 3.12. *De otro lado, 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.*
- 3.13. *El proyecto normativo 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.*

▪ **La Presidencia del Consejo de Ministros**, mediante el Oficio Nº D001906-2025-PCM-SG, de fecha 27 de agosto de 2025, remitió el Informe Nº D001280-2025-PCM-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, por medio del cual concluye que la iniciativa legislativa es **viable**, por el siguiente motivo:

3.3 [...] *En ese contexto, la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI señala, en su Informe N° 158-2025-DINI04, que el Proyecto de Ley N° 11832/2024-CR es viable; en tanto que, el 14 de marzo de 2025 se anunció en la página oficial del Estado peruano la firma de un Acuerdo de Intención por parte del Ministro del Interior, el Superintendente de Migraciones y el Director de Inteligencia Nacional, con el objetivo de crear una Red de Inteligencia Migratoria en las zonas fronterizas, dicha Red busca facilitar la colaboración institucional y el intercambio de información con otros países de la región; asimismo, indica que las áreas operativas de la DINI consideran necesaria la creación de la Red, destacando su importancia para obtener información oportuna que permita una adecuada toma de decisiones en materia de Seguridad Nacional.*

▪ **El Ministerio del Interior**, a través del Oficio Nº 002816-2025-IN-SG-PCR, de fecha 1 de octubre de 2025, remitió el Informe Nº 002371-2025-IN-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, sostiene que la iniciativa legislativa es **viable** principalmente por los fundamentos siguientes:

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

3.17. *Entonces, si dentro de la función preventiva de la Policía Nacional está la vigilancia y control de las fronteras, uno de los medios mediante el cual aquella función circunscrita a esta vigilancia y control se podrá concretizar será con una Red de Inteligencia Migratoria pues, tal como lo explica la Superintendencia Nacional de Migraciones:*

*La Inteligencia Migratoria consiste... en la elaboración de informes que revelen los retos a los que se enfrentan los países en el ámbito migratorio, en especial 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. (Negritas agregadas)*

3.18. *Y, precisamente, la elaboración de informes que revelen los retos que enfrentará el Perú en el ámbito migratorio, se ve reflejado en el Proyecto de Ley al prever, en su artículo único, que la Red de Inteligencia Migratoria realice “el análisis de riesgos” y “la detección de amenazas”.*

3.19. *Por otro lado, debe considerarse que, el Tribunal Constitucional afirma también que, “no existe en la Constitución o en los tratados un derecho fundamental que permita que los ciudadanos extranjeros ingresen libremente y sin limitaciones al territorio de un país que no es el suyo”; y que, por ello, “[e]l Estado peruano... controla el ingreso y salida... de ciudadanos... extranjeros, y puede incluso... negarles el ingreso o expulsarlos”. (Negritas agregadas)*

3.20. *Y, en consonancia con lo anterior, la Dirección General de Seguridad Democrática opina que, existen “facultades inherentes del Estado para ejercer control sobre el ingreso y permanencia de extranjeros en territorio nacional”; y que, por ello, la mención específica del Proyecto de Ley, en su artículo único, “a ‘zonas de frontera’ resulta constitucionalmente adecuada, considerando que estas áreas revisten especial importancia para la seguridad nacional y el control migratorio”. (Negritas agregadas)*

3.21. *En consecuencia, con base en la jurisprudencia respectiva del Tribunal Constitucional, así como en las opiniones de la Superintendencia Nacional de Migraciones y la Dirección General de Seguridad Democrática, puede afirmarse que el Proyecto de Ley está acorde con la Constitución.*

### **Proyecto de Ley 12504/2025-CR**

- **La Superintendencia Nacional de Migraciones**, mediante el Oficio Nº 001114-2025-GG-MIGRACIONES, de fecha 2 de octubre de 2025, remitió el Informe Nº 000587-2025-

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

OAJ-MIGRACIONES, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica, mediante el cual concluye que la iniciativa legislativa resulta **viable** por las siguientes consideraciones:

Opinión de la Dirección de Registro y Control Migratorio (Subdirección de Registro de Información Migratoria)

[...]

*Esta Subdirección de Registro de Información Migratoria revisó el citado proyecto, del cual se advierte que, el objeto y a finalidad son beneficiosos para otros órganos y unidades orgánicas de MIGRACIONES, por tanto, se estima pertinente emitir opinión favorable.*

Opinión de la Dirección de Registro y Control Migratorio (Subdirección de Control Migratorio)

[...]

*El Proyecto reconoce expresamente a MIGRACIONES como órgano rector en materia de inteligencia migratoria y se enmarca en los fines de seguridad interna y fronteriza previstos en el Decreto Legislativo N° 1350, Ley de Migraciones, y su Reglamento.*

*Además, contribuirá a fortalecer el control migratorio mediante la interoperabilidad de sistemas y el acceso a información transfronteriza, optimizando la capacidad del Estado para identificar y responder a riesgos en tiempo real.*

*La creación de la Red de Inteligencia Migratoria Peruana (RIMPE) permitirá consolidar un mecanismo de coordinación interinstitucional con entidades como la Dirección Nacional de Inteligencia, la Policía Nacional, el Ministerio de Defensa, el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Unidad de Inteligencia Financiera y otras entidades clave a fin de facilitar la identificación temprana de riesgos y amenazas que comprometan la seguridad nacional y pública.*

*El Proyecto incorpora además metodologías de análisis predictivo y herramientas de inteligencia artificial, lo que incrementará la capacidad preventiva de MIGRACIONES frente a delitos transnacionales como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y otras formas de crimen organizado.*

*De igual manera, optimizará el uso del Registro de Información Migratoria (RIM), al habilitar su procesamiento con fines de inteligencia, lo cual permitirá generar alertas oportunas y reforzar la gestión del control migratorio en los puestos de control migratorio y fronterizo.*

*De acuerdo a lo expuesto, el Proyecto no contraviene lo dispuesto en el Decreto Legislativo N° 1350 ni en su Reglamento, sino que los complementa mediante el fortalecimiento de la seguridad migratoria, la cooperación interinstitucional y el intercambio de información internacional.*

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

*Finalmente, cabe señalar que la norma proyectada respeta los estándares de protección de datos personales previstos en la Ley N° 29733, al circunscribir el tratamiento de la información migratoria a fines de seguridad nacional, orden interno, orden público y seguridad ciudadana, en concordancia con la legislación vigente”.*

Opinión de la Oficina de Asesoría Jurídica

3.9. *La inteligencia migratoria constituye una herramienta estratégica para el Estado, pues permite anticipar riesgos y prevenir amenazas vinculadas a la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y otros delitos transnacionales. De esta manera, no se limita a una acción reactiva, sino que fortalece la capacidad de prevención y control.*

*Asimismo, mejora la seguridad nacional y fronteriza al integrar la información. Esta coordinación contribuye a identificar personas que representen riesgo para el orden interno o la seguridad ciudadana, facilita la verificación de alertas migratorias, órdenes de captura, entre otros, reduciendo las posibilidades de que personas con historial delictivo eludan los controles.*

*En paralelo, la inteligencia migratoria contribuye a la protección de los derechos humanos, garantizando que la información recopilada sea usada únicamente con fines legítimos y respetando la normativa sobre protección de datos personales.*

3.10. *Finalmente, la ley fortalecerá la toma de decisiones y el diseño de políticas públicas. Con estos insumos, el Estado podrá enfocar de manera más eficaz sus esfuerzos en la migración laboral, la seguridad fronteriza, y otros aspectos, contribuyendo a una gestión más ordenada de los flujos migratorios.*

- **El Ministerio de Relaciones Exteriores** a través del OF. RE (MIN) N° 3-0-A/406, de fecha 29 de octubre de 2025, remitió el Informe (ASN) N° 080-2025, por medio del cual concluye que el proyecto de ley en su redacción actual, **no es viable y requiere una reformulación estructural sustancial** que corrija las deficiencias institucionales, constitucionales y de técnica legislativa identificadas, integrando la inteligencia migratoria al Sistema de Inteligencia Nacional bajo rectorías apropiadas e incorporando salvaguardas que garanticen la protección de derechos fundamentales y el control democrático, antes de su eventual aprobación por el Congreso de la República.

Opinión de la Oficina General de Asuntos Legales

[...]

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

- La OGAL señaló que el proyecto normativo persigue una finalidad legítima (seguridad y gestión migratoria) y cuenta con base competencial para su desarrollo. Sin embargo, advirtió que la redacción actual del proyecto contempla aspectos de mejora que generan riesgos operativos y de protección de datos personales.
  - Aplicando el test de proporcionalidad constitucional (legalidad, finalidad legítima, idoneidad, necesidad y ponderación), la LEG determinó que el proyecto puede limitar derechos fundamentales, especialmente la protección de datos personales, la intimidad, el derecho de acceso a la información, las garantías del debido proceso y la tutela jurisdiccional, así como principios estructurales del Estado constitucional.
  - La LEG identificó las siguientes deficiencias en el proyecto normativo:
    - a) **Protección de datos personales:** Habilita el tratamiento y transferencia de datos sensibles (biometría, antecedentes, perfiles) sin la obligación expresa de un Estudio de Impacto en la Protección de Datos Personales para pronunciamiento previo.
    - b) **Clasificación de información reservada:** Posibilita la clasificación generalizada de información como “reservada” sin fijar motivación individualizada, plazos máximos ni mecanismos de revisión.
    - c) **Delimitación de Funciones:** Incorpora a órganos de inteligencia en la Red sin delimitar operativamente sus funciones, con riesgo de trasvase de potestades sancionadoras o coercitivas.
    - d) **Salvaguardas institucionales:** Carece de régimen técnico-operativo de accesos y de salvaguardas frente a decisiones automatizadas que pueden afectar derechos fundamentales.
    - e) **Transferencias internacionales:** La transferencia de datos a jurisdicciones sin garantías adecuadas de protección significaría un incumplimiento de la normativa vigente de datos personales si no se encuentran recogidas en cláusulas contractuales apropiadas.
- [...]
- La LEG concluyó que la aprobación del proyecto puede ser compatible con la Constitución **solo si se incorpora previamente y de forma verificable** un paquete mínimo de salvaguardas como:
    - a) Motivación individualizada y límites temporales a la clasificación de información como “reservada”.
    - b) Obligación legal de realizar y remitir a la Autoridad Nacional de Protección de Datos Personales un Estudio de Impacto en la Protección Datos (DPIA) vinculante antes de habilitar módulos sensibles.
    - c) Protocolos técnicos-jurídicos que delimiten funciones de la RIMPE y prohíban atribuciones coercitivas.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

- d) *Régimen de acceso por privilegio mínimo, autenticación fuerte, logs inmutables, auditoría externa y mecanismo eficaz de rectificación.*
  - e) *Reglas estrictas para transferencias internaciones (evaluación de adecuación y cláusulas contractuales tipo).*
  - f) *Prohibición de decisiones automatizadas sin revisión humana y sin vías de impugnación efectivas.*
- *La LEG determinó que el proyecto normativo bajo su redacción actual no resultaría viable debido a los riesgos constitucionales y operativos identificados. Mantener la redacción actual podría vulnerar derechos constitucionales vinculados al tratamiento de datos, generando responsabilidad administrativa y operativa para la administración pública.*
- *La LEG recomendó que la aprobación del proyecto se condicione expresamente a la incorporación de las salvaguardas señaladas, y que se incluyan mecanismos permanentes de supervisión (auditorías ex post por la Autoridad de Datos o la Contraloría General de la República, facultad de revisión de la Defensoría del Pueblo y revisión legislativa a los dos años) que permitan garantizar control democrático y protección efectiva de derechos.*

Opinión de la Dirección General de Comunidades Peruanos en el Exterior y asuntos  
Consulares

[...]

- *Al respecto, es necesario señalar que, conforme al marco constitucional y legal vigente, la inteligencia nacional constituye una función estratégica del Estado que debe ejercerse de manera articulada y bajo rectorías claramente definidas.*
- *El Decreto Legislativo N° 1141, Ley de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA), establece que la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI) es el órgano rector del SINA y responsable de producir inteligencia nacional para la seguridad y defensa del Estado. En ese sentido, si bien el artículo 5 del proyecto establece que sus disposiciones no se encuentran comprendidas en el ámbito del Decreto Legislativo N° 1141, resulta técnicamente cuestionable crear un sistema paralelo de inteligencia sectorial al margen del SINA, especialmente cuando los ámbitos de actuación propuestos para la RIMPE coinciden plenamente con las competencias del sistema de inteligencia nacional. Las funciones atribuidas a la RIMPE incluyen la emisión de alertas sobre amenazas a la seguridad pública y del Estado vinculados con la delincuencia organizada transnacional y terrorismo, así como el monitoreo de riesgos contra la seguridad del Estado, seguridad pública, seguridad ciudadana y seguridad fronteriza, materias que forman parte del núcleo competencial del SINA.*
- *Respecto del papel de la Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES), cabe precisar que este es un organismo técnico especializado conforme al artículo 33 de la Ley N°*

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, y al artículo 1 de su norma de creación. Los organismos técnicos especializados se crean, por excepción, cuando existe la necesidad de planificar y supervisar, o ejecutar y controlar políticas de Estado de largo plazo, de carácter multisectorial o intergubernamental que requieren un alto grado de independencia funcional, o cuando se requiere establecer instancias funcionalmente independientes que otorgan o reconocen derechos de los particulares. Estos organismos están dirigidos por un Consejo Directivo y se sujetan a los lineamientos técnicos del Sector correspondiente, con quien coordinan sus objetivos y estrategias, y su política de gasto es aprobada por el Sector al que están adscritos.

- El artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1130 establece que MIGRACIONES tiene competencia en materia de política migratoria interna y participa en la política de seguridad interna y frontera, coordinando el control migratorio con las diversas entidades del Estado que tengan presencia en los Puestos de Control Migratorio o Fronterizo del País. Estas competencias se circunscriben fundamentalmente a la ejecución operativa de la política migratoria, el otorgamiento de calidades migratorias, el control de ingreso y salida del territorio nacional, y la coordinación técnica en fronteras.
- Por tanto, asignar funciones de rectoría y presidencia de un sistema de inteligencia migratoria a MIGRACIONES resulta incongruente con su naturaleza institucional y sus competencias legales. La inteligencia nacional, por su naturaleza estratégica y sus implicancias en la seguridad del Estado, trasciende el ámbito de competencia de un organismo técnico especializado sectorial cuya función primordial es la ejecución de políticas públicas en materia migratoria interna. Asimismo, conforme al artículo 23 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, son los Ministerios los órganos encargados de formular, planear, dirigir, coordinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional y sectorial bajo su competencia, así como de aprobar las disposiciones normativas que les correspondan.
- En materia de inteligencia migratoria, que por su naturaleza tiene componentes de seguridad nacional, orden interno, control fronterizo y política migratoria, la rectoría debería corresponder al Ministerio del Interior como sector competente en materia de orden interno, seguridad ciudadana y migraciones, conforme a su Ley de Organización y Funciones, o a la Dirección Nacional de Inteligencia como órgano rector del Sistema de Inteligencia Nacional. La Superintendencia Nacional de Migraciones, como organismo técnico especializado adscrito al Ministerio del Interior, debería mantener su rol actual de operador técnico y executor de la política migratoria interna, proporcionando la información operativa y los datos migratorios necesarios para la Inteligencia sectorial, pero no como órgano rector o presidente de un sistema de inteligencia que involucra a múltiples sectores del Estado.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

- *Esta Dirección General considera que, técnicamente, la inteligencia migratoria debería constituir un componente especializado del Sistema de Inteligencia Nacional bajo la rectoría de la Dirección Nacional de Inteligencia o, en su defecto, bajo la conducción del Ministerio del Interior como sector competente, con MIGRACIONES actuando como entidad técnica proveedora de información operativa. Esta integración permitiría evitar la fragmentación de los sistemas de inteligencia del Estado y la duplicidad de funciones, garantizar la coordinación con otros componentes del SINA, asegurar protocolos homogéneos de protección de datos y clasificación de información, establecer una cadena clara de responsabilidad y supervisión democrática, y aprovechar las capacidades técnicas y humanas ya existentes en el SINA.*
- *Sobre las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, el proyecto incorpora a la Cancillería como miembro integrante de la RIMPE. Al respecto, es necesario precisar el alcance de la participación institucional conforme a las competencias establecidas en el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio. Esta Dirección General es responsable de formular, proponer, coordinar, implementar y evaluar la política migratoria de competencia del sector como parte de la política exterior del Estado, representa al Ministerio en el Consejo Directivo de la Superintendencia Nacional de Migraciones, ejerce la presidencia y secretaría técnica de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, y es responsable de la protección legal y asistencia humanitaria a los peruanos en el exterior, incluyendo casos relacionados con situaciones migratorias.*
- *Sin embargo, el Ministerio de Relaciones Exteriores no tiene competencias en inteligencia migratoria operativa. Su participación debe limitarse estrictamente a la coordinación de la política migratoria sectorial a través de la Mesa de Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria, la representación internacional en temas de gobernanza migratoria y negociación de instrumentos sobre intercambio de información, y el reporte de información consular en el marco de sus competencias respetando estrictamente la normativa de protección de datos personales.*
- *En función del análisis técnico realizado, esta Dirección General considera que el Proyecto de Ley N° 12504/2025-CR requiere una reformulación sustancial en su diseño institucional. Debe trasladarse la presidencia de la RIMPE del nivel de organismo técnico especializado al nivel ministerial correspondiente o, idealmente, Integrar la inteligencia migratoria como componente especializado del Sistema de Inteligencia Nacional bajo la rectoría de la DINI. Es fundamental aclarar si la RIMPE constituye un sistema de inteligencia nacional sujeto al Decreto Legislativo N° 1141 o un mecanismo de intercambio de información operativa con alcances y límites más restringidos, precisar el rol de cada entidad integrante respetando las competencias establecidas en sus normas de creación, e incorporar todas las salvaguardas constitucionales identificadas por la LEG, especialmente en materia de protección de datos personales, debido*

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

*proceso, clasificación motivada de información reservada y mecanismos de supervisión democrática.*

- *Por las consideraciones expuestas, esta Dirección General estima que el Proyecto de Ley N° 12504/2025-CR, en su redacción actual, no es viable desde la perspectiva técnica-institucional. El proyecto presenta deficiencias estructurales al asignar funciones de presidencia en inteligencia a un organismo técnico especializado cuyas competencias se limitan a la política migratoria interna, crear un sistema paralelo al Sistema de Inteligencia Nacional sin justificación técnica ni jurídica suficiente y no precisar las competencias de cada sector ni los mecanismos de coordinación interinstitucional.*

- **La Presidencia del Consejo de Ministros**, mediante el Oficio N° D002637-2025-PCM-SG, de fecha 29 de octubre de 2025, remitió el Informe N° D001709-2025-PCM-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, concluyendo que la iniciativa legislativa **no resulta viable**, por las siguientes consideraciones:

Opinión de la Secretaría de Gestión Pública

- 3.3. *Los **artículos 1 y 2 del Proyecto de Ley** establecen el objeto y finalidad del sistema de inteligencia migratoria genera duplicidad con las competencias de la **Superintendencia Nacional de Migraciones y de la Dirección Nacional de Inteligencia (DINI)**. Ello debido a que el Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones, **Decreto Legislativo N.º 1130, artículos 2 y 6**, ya atribuye a Migraciones la gestión y administración de la información migratoria; mientras que el Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, **Decreto Legislativo N° 1141**, en los **artículos 12, 14 y 32** reconocen a la DINI como ente rector en el Sistema de Inteligencia Nacional a cargo de la producción de inteligencia y ejecución de medidas. Por lo que, el otorgamiento de atribuciones de inteligencia a Migraciones colisiona con las competencias ya reservadas por norma expresa a la DINI.*
- 3.4. *El **artículo 6 del Proyecto de Ley**, al señalar que la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones asume la función rectora en inteligencia migratoria, contraviene de manera directa el artículo 12 del Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, **Decreto Legislativo N° 1141** que establece que, la DINI es el ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y que toda articulación interinstitucional en materia de inteligencia se encuentra bajo su conducción. En tal sentido, el proyecto normativo*

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

*desnaturaliza el Sistema de Inteligencia Nacional, al generar una **duplicidad de funciones** y un eventual conflicto de competencias entre las entidades públicas involucradas.*

- 3.5. *El **artículo 8 del Proyecto de Ley** dispone la obligación de cooperación y suministro de información por parte de entidades públicas y privadas en favor de Migraciones, en este extremo, duplica lo establecido en el artículo 42 del Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, **Decreto Legislativo N° 1141**, que ya prevé la obligación de las entidades públicas y privadas de brindar información al SINA bajo conducción de la DINI.*
- 3.6. *Los **artículos 9 y 17 del Proyecto de Ley**, referidos al intercambio internacional de información en materia migratoria e inteligencia, resultan también de especial atención. Si bien el Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones, **Decreto Legislativo N.° 1130, literales a), c), f) y h) del artículo 6** faculta a Migraciones a coordinar convenios y administrar registros de información migratoria, el Proyecto de Ley amplía esas competencias hacia la inteligencia transfronteriza, materia reservada a la DINI conforme a los **artículos 7 y 8 del Decreto**. **Con ello se produce una duplicidad de funciones en el ámbito de la cooperación internacional.***
- 3.7. *Los **artículos 12, 13 y 14 del Proyecto de Ley**, que crean la Red de Inteligencia Migratoria Peruana (RIMPE) integrada por Migraciones, DINI, MININTER, PNP, MINDEF, RREE y UIF, contraviene las competencias ya atribuidas por el **Decreto Legislativo N° 1141, en el Capítulo II del Título II** que establecen el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) y la Consejo de Inteligencia Nacional (COIN) como espacios de coordinación interinstitucional en materia de inteligencia.*
- 3.8. *Finalmente, la **Segunda Disposición Complementaria Final del Proyecto de Ley**, que encarga a varias entidades (DINI, RREE, MINDEF, MININTER, Migraciones y PNP) la emisión de normativa complementaria en inteligencia, vulnera el principio de competencia reconocido en el Artículo VI del Título Preliminar de la **Ley N.° 29158** y, contraviene el **Decreto Legislativo N° 1141, numerales 17.1 y 17.3 del artículo 17** que reservan a la DINI la potestad de emitir lineamientos en esta materia. Al otorgar potestad normativa dispersa a distintos sectores, el Proyecto de Ley fragmenta la conducción única que el marco vigente reconoce a la DINI.*

Opinión de la Dirección Nacional de Inteligencia

7. *Teniendo en cuenta que según lo expuesto en el Decreto Legislativo N° 1141, otorga una función exclusiva y excluyente a los componentes del SINA (Sistema de Inteligencia Nacional) para realizar actividades de inteligencia estratégica, militar y policial, con el objeto de defender la soberanía nacional, promover el bienestar general y el desarrollo integral de la nación; y*

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

*proteger a la población de las amenazas internas y externas contra la seguridad; y que en el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1129 que regula el Sistema de Defensa Nacional, establece entre las acciones de la DINI, la de “identificar” y priorizar las amenazas a de la Seguridad Nacional”.*

- 8. Resulta contradictorio que otra entidad pública que no forma parte de del Sistema realice actividades de inteligencia e identificación de amenazas y más contradictorio aún que las actividades de inteligencia propuestas no estén comprendidas dentro del ámbito de aplicación del citado Decreto Legislativo.*
- 9. Adicionalmente, consideramos importante evaluar, que el proyecto de ley materia de análisis otorgaría funciones a la red de inteligencia migratoria que ya son cumplidas por los componentes del sistema de inteligencia nacional, como monitorear los riesgos y amenazas vinculadas a los delitos contra la seguridad del Estado, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad fronteriza y movilidad urbana; funciones que son de competencia exclusiva de la Policía Nacional del Perú.*
- 10. Sin perjuicio de lo expuesto, consideramos que no existe impedimento para que Superintendencia Nacional de Migraciones en cumplimiento de sus funciones pueda efectuar análisis de información y registros con los que cuenta con el objeto de establecer medidas de seguridad internas que tengan por objeto mejorar sus sistemas de información.*
- 11. Considerando lo expuesto, somos de la opinión que el proyecto de ley materia de análisis crea un sistema de inteligencia migratoria que otorga funciones que son de competencia exclusiva y excluyente de los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA, por lo que consideramos que dicho proyecto no debe aprobarse.*

Opinión de la Oficina General de Asesoría Jurídica de la PCM

[...]

- 3.13 Al respecto, conforme a lo señalado por la Secretaría de Gestión Pública, el Proyecto de Ley bajo análisis, al pretender regular funciones que se encuentran en el marco del Decreto Legislativo N° 1141, Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional – SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia - DINI, a cargo de esta última entidad, se estaría desnaturalizando el SINA, toda vez que corresponde a la DINI la producción de inteligencia y ejecución de medidas relacionadas a inteligencia migratoria.*
- 3.14 Sobre este mismo punto, la Dirección Nacional de Inteligencia sostiene que es incoherente que, tal y como propone la citada iniciativa legislativa, otra entidad pública que no es parte del Sistema de Inteligencia Nacional, efectúe acciones de inteligencia e identificación de amenazas, la cuales corresponden por competencia a la DINI, conforme a lo establecido en Decreto Legislativo N° 1141 y su reglamento, aprobado mediante Decreto Supremo N° 016-*

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

2014-PCM. En adición a ello, la DINI refiere que el proyecto de ley materia de análisis otorgaría funciones a la red de inteligencia migratoria que ya son cumplidas por los componentes del sistema de inteligencia nacional, como monitorear los riesgos y amenazas vinculadas a los delitos contra la seguridad del Estado, seguridad pública, seguridad ciudadana, seguridad fronteriza y movilidad urbana.

3.15 Esa última observación conlleva una duplicidad de funciones con entidades que, en el marco de sus competencias previstas en el Decreto Legislativo N° 1141, vienen desempeñando funciones que propone el proyecto de ley.

3.16 Lo anteriormente señalado, se puede advertir de los artículos 6 (competencias de ente rector del sistema de inteligencia migratoria), 8, 9 y 10 (funciones relativas a la obligación de cooperación y suministro de información y el intercambio internacional de información), así como de los artículos 12, 13 y 14 del Proyecto de Ley, que crea la red de inteligencia migratoria peruana -RIMPE integrada por Migraciones, DINI, MININTER, PNP, MINDEF, RREE y UIF.

3.17 En consecuencia, se observa que el Proyecto de Ley bajo análisis, al ser una iniciativa del Congreso de la República que incide en competencias exclusivas del Poder Ejecutivo, específicamente de la DINI, contraviene el principio de competencia, recogido en el numeral VI del Título Preliminar de la Ley N° 29158.

- El **Ministerio de Economía y Finanzas**, a través del Oficio N° 4479-2025-EF/13.01, de fecha 11 de noviembre de 2025, remitió el Memorando N° 1465-2025-EF/42.02, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, concluyendo que dicho sector **no resulta competente** para pronunciarse sobre la iniciativa legislativa.
- El **Ministerio de Defensa**, mediante el Oficio N° 01541-2025-MINDEF/DM, de fecha 17 de noviembre de 2025, remitió el Informe Legal N° 02324-2025-MINDEF/SG-OGAJ, elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica, concluyendo que la iniciativa legislativa **es viable**, por las siguientes consideraciones:

#### Opinión de la Dirección General de Política y Estrategia

##### 2.7 [...]

- El **Comando Conjunto de las Fuerzas Armadas**, mediante el Oficio N° 5734 CCFFAA/D-2/DFI, opinó que, de acuerdo al artículo 3 del Decreto Legislativo N° 1141, Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional –

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

*SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI, se establece la “exclusividad” de los componentes del SINA para ejecutar actividades de inteligencia.*

- *Luego de analizada las opiniones de las Instituciones Armadas, señalaron la actividad de inteligencia migratoria se desarrollará 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). Además, el proyecto de Ley es jurídicamente viable y constitucionalmente favorable ya que fortalece la capacidad del Estado para anticipar y neutralizar amenazas migratorias transnacionales, sin invadir competencias de otras entidades y la articulación institucional que propone el proyecto de Ley refuerza el principio de unidad de acción del Estado en materia de inteligencia y permite mejorar la detección temprana de amenazas como el crimen transnacional, la trata de personas o el terrorismo, en cumplimiento de los objetivos del SINA.*

*2.8 Asimismo, la Dirección General de Política y Estrategia señaló en virtud de las competencias del Ministerio de Defensa y de los objetivos de la Política Nacional Multisectorial de Seguridad y Defensa Nacional al 2030 que **No presenta observaciones al citado Proyecto de Ley.***

### **1.7. Opiniones ciudadanas**

De la revisión de los expedientes digitales en el portal institucional del Congreso de la República, se verifica que, a la fecha de elaboración del presente documento, los proyectos de ley bajo análisis cuentan con la siguiente opinión ciudadana:

#### **Proyecto de Ley Nº 11832/2024-CR**

**FERNANDO MATHIAS MAYORGA ROJAS**

16/07/2025

*Estoy a favor del proyecto de ley, esta iniciativa responde a una necesidad urgente del país, considerando los desafíos actuales en materia migratoria, que exigen una respuesta más articulada, preventiva y basada en información precisa. Contar con una red especializada en inteligencia migratoria permitirá al Estado mejorar significativamente su capacidad para monitorear y analizar los flujos migratorios, identificar riesgos y actuar con mayor rapidez ante amenazas vinculadas a la criminalidad organizada. Esto no solo fortalecería la seguridad nacional, sino que también contribuiría a una gestión migratoria más ordenada, eficiente y con enfoque en derechos humanos. Me gustaría citar el trabajo de Abásolo y Serrano (2024), que analiza la implementación de una Red de Inteligencia Migratoria impulsada por EUROFRONT en*

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

*cuatro zonas fronterizas de Sudamérica y las implicancias que tendría en Perú, en el cual se menciona la viabilidad de la implementación en la zona fronteriza de Desaguadero (Perú-Bolivia).*

Los otros dos proyectos de ley no cuentan con opiniones ciudadanas.

## **II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

### **Proyecto de Ley Nº 11832/2024-CR**

La iniciativa legislativa compuesta por un artículo y una disposición complementaria final plantea declarar de interés nacional y necesidad pública la creación e implementación de la Red de Inteligencia Migratoria, la cual está orientada a fortalecer la seguridad y la gestión ordenada de los flujos migratorios. Busca articular a las entidades competentes para integrar información, analizar riesgos y anticipar amenazas transnacionales vinculadas a la migración irregular y al crimen organizado. La iniciativa resalta la cooperación interinstitucional e internacional como eje central para mejorar la toma de decisiones en zonas de frontera. Su enfoque se alinea con estándares internacionales sobre control fronterizo y análisis de riesgos.

### **Proyecto de Ley Nº 12504/2025-CR**

La proposición normativa compuesta por un título preliminar, dieciocho artículos y dos disposiciones complementarias finales propone un marco legal específico para la integración, análisis y uso estratégico de la información migratoria con fines preventivos. La fórmula legal define principios rectores como soberanía, confidencialidad, reserva de la información, coordinación interinstitucional, eficacia y enfoque integral de movilidad humana. Asimismo, institucionaliza un sistema de inteligencia migratoria, con funciones de recolección, análisis, incluido el análisis predictivo, e interoperabilidad nacional e internacional. Designa a la Superintendencia Nacional de Migraciones como órgano rector y crea la Red de Inteligencia Migratoria Peruana (RIMPE) como mecanismo interinstitucional permanente. Regula el acceso y uso del Registro de Información Migratoria, garantizando la protección de datos personales. También habilita el intercambio transfronterizo de información, bajo estándares de seguridad y reciprocidad. En conjunto, la fórmula legal dota al Estado de una arquitectura

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

institucional y normativa para una gestión migratoria coordinada, preventiva y respetuosa de los derechos fundamentales.

### **Proyecto de Ley Nº 14138/2025-CR**

La iniciativa legislativa, compuesta por cuatro artículos, propone establecer el análisis de seguridad migratoria como una función técnica y especializada a cargo de la Superintendencia Nacional de Migraciones, con la finalidad de fortalecer la capacidad del Estado para prevenir y enfrentar amenazas asociadas a los flujos migratorios. En ese sentido, define dicho análisis como el proceso de recolección, procesamiento y evaluación de información migratoria destinado a identificar patrones, perfiles de riesgo y posibles amenazas a la seguridad nacional, el orden interno y la seguridad fronteriza. Asimismo, plantea desarrollar acciones como el procesamiento analítico de datos del Registro de Información Migratoria, la generación de alertas preventivas, la interoperabilidad de información con entidades de seguridad y la elaboración de escenarios prospectivos sobre tendencias migratorias. Finalmente, la iniciativa incorpora mecanismos de cooperación internacional para el intercambio de información migratoria, garantizando que el tratamiento de los datos se realice conforme a los principios de protección de datos personales y las disposiciones vinculadas a la seguridad nacional.

### **III. MARCO NORMATIVO**

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso.
- Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Legislativo Nº 1129, Decreto Legislativo que regula el Sistema de Defensa Nacional.
- Decreto Supremo Nº 037-2013-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo Nº 1129.
- Decreto Legislativo Nº 1141, Decreto Legislativo de Fortalecimiento y Modernización del Sistema de Inteligencia Nacional - SINA y de la Dirección Nacional de Inteligencia – DINI.
- Decreto Supremo Nº 016-2014-PCM, Reglamento del Decreto Legislativo 1141.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

- Decreto Legislativo Nº 1266, Ley de Organización y Funciones del Ministerio del Interior.
- Decreto Legislativo Nº 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú.
- Decreto Legislativo Nº 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – MIGRACIONES.
- Ley Nº 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana.
- Ley Nº 29733, Ley de Protección de Datos Personales.

#### **IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA**

##### **4.1. Justificación de acumulación de las iniciativas legislativas**

Luego de revisar el contenido, alcance y finalidad de los Proyectos de Ley Nº 11832/2024-CR, Nº 12504/2025-CR y Nº 14138/2025-CR, se advierte que las tres iniciativas legislativas se encuentran orientadas a fortalecer las capacidades del Estado para enfrentar los desafíos que plantean los flujos migratorios en su vinculación con la seguridad interna, el control fronterizo y la prevención de riesgos asociados a fenómenos transnacionales.

En particular, los Proyectos de Ley Nº 11832/2024-CR y Nº 12504/2025-CR proponen la creación e implementación de una red de inteligencia migratoria como mecanismo de articulación interinstitucional destinado a integrar información, analizar riesgos y mejorar la toma de decisiones en materia de control migratorio y seguridad. Por su parte, el Proyecto de Ley Nº 14138/2025-CR plantea fortalecer las capacidades de la Superintendencia Nacional de Migraciones mediante la incorporación del análisis de seguridad migratoria como función técnica especializada, orientada al procesamiento y evaluación sistemática de información migratoria para la identificación de patrones de riesgo y la generación de alertas preventivas.

En ese contexto, las iniciativas coinciden en identificar un problema común, referido a la limitada capacidad del Estado para aprovechar de manera integral la información vinculada a la movilidad internacional de personas, lo que restringiría la posibilidad de anticipar amenazas, detectar patrones de riesgo y adoptar decisiones oportunas en materia de

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

seguridad y control migratorio. En tal sentido, todas las propuestas convergen en la necesidad de fortalecer los mecanismos de análisis, intercambio y articulación de información migratoria entre las entidades competentes.

Si bien cada proyecto desarrolla la propuesta con enfoques normativos particulares, esto es, la creación de una red de inteligencia migratoria y a través de la institucionalización del análisis de seguridad migratoria en la Superintendencia Nacional de Migraciones, todas comparten la finalidad de mejorar las capacidades del Estado para el procesamiento estratégico de información migratoria y su utilización como insumo para la formulación de políticas públicas y acciones de seguridad.

En consecuencia, en concordancia con lo dispuesto por el Reglamento del Congreso de la República, que faculta la acumulación de proyectos cuando estos versan sobre materias conexas o persiguen finalidades comunes, resulta técnica y jurídicamente pertinente disponer la acumulación de las citadas iniciativas legislativas para su estudio y dictamen conjunto. Esta medida contribuirá a una regulación más ordenada, sistemática y eficaz, asegurando una respuesta legislativa coherente frente a los retos que plantea la gestión migratoria en su vinculación con la seguridad del Estado.

#### **4.2. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma**

El punto de partida del análisis normativo se encuentra en el artículo 44 de la Constitución Política del Perú, que establece los deberes primordiales del Estado, entre los cuales destacan **la defensa de la soberanía nacional, la garantía del orden interno y la protección de la población frente a las amenazas contra su seguridad**. Estos deberes constitucionales no se conciben como respuestas aisladas ni meramente reactivas, sino como funciones permanentes que demandan una actuación preventiva, coordinada y sostenida, apoyada en información pertinente y oportuna, particularmente en contextos en los que los riesgos y amenazas trascienden las fronteras nacionales.

En ese marco, **la protección de la población frente a las amenazas contra su seguridad** adquiere particular relevancia frente a fenómenos contemporáneos como la criminalidad

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

organizada transnacional, la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, los cuales se desplazan a través de los flujos migratorios y afectan directamente la seguridad interna. Estas amenazas no pueden ser abordadas de manera fragmentada, sino que requieren respuestas integrales del Estado, basadas en la identificación temprana de riesgos, la articulación interinstitucional y la adecuada gestión de la información.

El propio artículo 44 de la Constitución atribuye al Estado la responsabilidad de **establecer y ejecutar la política de fronteras**, así como de promover la integración y el desarrollo de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior. Ello evidencia que la gestión fronteriza no se limita al control territorial, sino que comprende un conjunto más amplio de acciones de coordinación, cooperación y control, orientadas tanto a garantizar la seguridad como a reforzar la presencia del Estado en espacios estratégicos.

Estos deberes del Estado se complementan con el artículo 163 de la Carta Magna que establece que la seguridad de la Nación se garantiza mediante el **Sistema de Defensa Nacional**, concebido como un **mecanismo integral y permanente** de organización y coordinación de las capacidades del Estado, orientado a preservar la soberanía, el orden constitucional y la estabilidad institucional. Esta disposición reconoce expresamente que las amenazas pueden tener origen interno o externo y manifestarse de diversas formas, lo que refuerza la necesidad de un enfoque sistémico y articulado.

En cuanto a la distribución de funciones, la Constitución asigna roles diferenciados pero complementarios a las principales instituciones en materia de seguridad. Así, en el ámbito externo, el artículo 165 de la Norma Constitucional asigna a las **Fuerzas Armadas** la misión de garantizar la independencia, la soberanía y la integridad territorial de la República, colocándola como pilar fundamental en la preservación del Estado y en la protección de los intereses nacionales frente a riesgos que puedan comprometer su existencia o estabilidad. Mientras que, el artículo 166 de la Norma Suprema confiere a la **Policía Nacional del Perú** un rol esencial en la garantía del orden interno y la seguridad del país. Su misión comprende no solo restablecer el orden cuando este se ve afectado, sino mantenerlo de manera permanente y preventiva. La Policía cumple una función directa de **protección y auxilio a las personas y a la comunidad**, lo que exige anticiparse a situaciones de riesgo; asimismo,

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

la **prevención, investigación y combate de la delincuencia** forman parte de su núcleo funcional. La Constitución también le encarga la **vigilancia y control de las fronteras**, espacios estratégicos para la seguridad interna, que implica detectar riesgos que trascienden el ámbito local.

El desarrollo legal de estas disposiciones se encuentra en el Decreto Legislativo Nº 1129, que regula el **Sistema de Defensa Nacional**, el cual se encuentra definido en el artículo 3 como el conjunto de principios, normas, procedimientos, técnicas e instrumentos que el Estado articula para garantizar la seguridad nacional, evidenciando que la defensa no es una acción aislada ni meramente reactiva, sino un proceso continuo que comprende la concepción, el planeamiento, la dirección, la ejecución y la supervisión de acciones en todos los campos vinculados a la defensa del país. La seguridad, bajo esta concepción, se construye sobre la base de la coordinación interinstitucional, el uso estratégico de la información y la capacidad de anticipación frente a amenazas complejas.

Dado el rol fundamental que desempeña este sistema, el último párrafo del artículo 4 del del precitado decreto dispone que **el Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y los demás sistemas administrativos y funcionales del Estado coadyuvan al mejor cumplimiento de la finalidad del Sistema de Defensa Nacional**, disposición que refuerza la idea de que la defensa y la seguridad nacional constituyen una tarea compartida, en la que cada entidad, desde su ámbito competencial, aporta información, capacidades y acciones que fortalecen la respuesta del Estado frente a riesgos y amenazas.

En esa línea, el numeral 7.3 del artículo 7 del Decreto Legislativo Nº 1141 señala que **el Sistema de Inteligencia Nacional (SINA) forma parte del Sistema de Defensa Nacional**. Esta disposición reconoce que la defensa nacional no se sustenta únicamente en capacidades operativas o militares, sino también en la producción de conocimiento estratégico que permita comprender el entorno, anticipar amenazas y reducir la incertidumbre en la toma de decisiones. **Al integrar el SINA dentro del Sistema de Defensa Nacional, la norma refuerza la idea de que la inteligencia es un componente estructural de la defensa**, indispensable para planificar, dirigir y ejecutar acciones orientadas a la protección de la soberanía, el orden interno y la seguridad de la población.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

En este sentido, **la inteligencia se legitima en función de la seguridad nacional y constituye un insumo esencial para la planificación y conducción de las acciones del Estado.**

En ese orden de ideas, el numeral 8.1 del artículo 8 del Decreto Legislativo Nº 1141 establece que el SINA tiene como objetivo producir conocimiento útil para el proceso de toma de decisiones en materia de seguridad nacional, lo que significa que la inteligencia no se limita a la recopilación de información, sino que implica su análisis, interpretación y transformación en conocimiento estratégico que sirva de sustento a las decisiones del Estado, pues la seguridad nacional requiere decisiones basadas en evidencias. Esta norma refuerza una visión preventiva y prospectiva de la seguridad, en la que el conocimiento generado permite identificar amenazas emergentes, evaluar su impacto potencial y apoyar la definición de prioridades estratégicas. **La producción de inteligencia se convierte así en un insumo esencial para la conducción del Estado**, fortaleciendo su capacidad de proteger a la población, la soberanía y el orden constitucional.

Ahora bien, el numeral 9.5 del artículo 9 del Decreto Legislativo Nº 1141, delimita de manera expresa cuáles son los órganos del sector Interior que realizan actividades de inteligencia, señalando a la Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior (DIGIMIN) y a la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú (DIRIN). En este marco, la Superintendencia Nacional de Migraciones, pese a ser un organismo técnico adscrito al Ministerio del Interior, no integra el SINA ni cuenta con habilitación legal para realizar actividades de inteligencia en sentido estricto.

Sin perjuicio de ello, el ordenamiento jurídico reconoce el rol relevante que cumple la Superintendencia Nacional de Migraciones en el ámbito de la seguridad interna. En efecto, el artículo 7 de la Ley Nº 27933, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana, establece que el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana, como máximo órgano de conducción del sistema, está integrado por autoridades del más alto nivel del Estado, entre ellas el Superintendente Nacional de Migraciones. Esta inclusión normativa evidencia que los fenómenos migratorios tienen una incidencia directa en la seguridad ciudadana y en la

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

gestión del orden público, y que su abordaje requiere una coordinación efectiva entre las entidades responsables de la seguridad y la administración migratoria.

Asimismo, el artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 1130, que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones, establece que dicha entidad es competente en materia de política migratoria interna y que participa en la política de seguridad interna y fronteriza del Estado. Además, le asigna la función de coordinar el control migratorio con las diversas entidades públicas que tienen presencia en los puestos de control migratorio o fronterizo, a fin de asegurar su adecuado funcionamiento. A ello se suma la disposición funcional prevista en el literal w) del artículo 6 de la citada norma, que faculta a la entidad a ejercer otras funciones que se deriven de la naturaleza de las actividades que realiza. Este marco normativo pone en evidencia que la gestión migratoria se inserta de manera natural en el sistema de seguridad del Estado y se rige por principios de articulación interinstitucional, complementariedad funcional y respeto de las competencias legalmente establecidas.

Finalmente, lo expuesto se ve reforzado por el numeral 18 del artículo 2 del Decreto Legislativo Nº 1267, Ley de la Policía Nacional del Perú, que establece como función policial la vigilancia y el control de las fronteras, así como el apoyo a la Superintendencia Nacional de Migraciones en el cumplimiento de las disposiciones sobre control migratorio, lo cual confirma la naturaleza coordinada de las funciones policiales y migratorias en los espacios fronterizos, como parte de una estrategia integral del Estado para la protección del orden interno y la seguridad nacional.

Por lo tanto, de acuerdo con el marco constitucional y legal vigente, la vigencia de una norma orientada a la creación de una denominada “red de inteligencia migratoria” produciría efectos relevantes que deben evaluarse a la luz del Decreto Legislativo Nº 1141, que regula el SINA. En particular, resultaría indispensable precisar el alcance del concepto de “inteligencia” aplicado al ámbito migratorio, a fin de evitar interpretaciones que excedan las competencias legalmente reconocidas. La actividad de inteligencia, entendida como la producción de conocimiento estratégico para la toma de decisiones en materia de seguridad nacional, se encuentra expresamente reservada a los órganos que integran el SINA, por lo que su uso fuera de este marco genera riesgos de desnaturalización funcional.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

En ese sentido, la introducción de estructuras o denominaciones asociadas a la inteligencia, sin una delimitación clara de su alcance, podría generar tensiones normativas e institucionales, afectando el principio de legalidad y la unidad del sistema de seguridad nacional. Por ello, cualquier desarrollo normativo en esta materia requiere una diferenciación precisa entre las actividades de inteligencia reservadas al SINA y otras formas legítimas de análisis técnico de información migratoria, de modo que estas últimas se articulen como insumos funcionales y complementarios dentro del marco competencial vigente, preservando la coherencia del ordenamiento jurídico.

#### **4.3. Análisis técnico de la propuesta normativa**

El presente análisis técnico evalúa las propuestas legislativas en función del problema identificado en materia de control migratorio; en ese sentido, se examina la naturaleza de las figuras propuestas, su compatibilidad con el marco legal vigente en materia de seguridad e inteligencia, así como su adecuación a las competencias de la Superintendencia Nacional de Migraciones, a fin de determinar su viabilidad técnica y su consistencia con el principio de legalidad.

##### **4.3.1. El problema del control migratorio en el Perú**

El control migratorio en el Perú constituye una función esencial del Estado para garantizar el orden interno, la seguridad nacional y la protección de los derechos fundamentales. Sin embargo, en los últimos años, dicho control enfrenta desafíos estructurales crecientes, derivados principalmente del aumento y diversificación de los flujos migratorios, así como de la actuación de organizaciones criminales que se aprovechan de las debilidades institucionales y de la alta vulnerabilidad de las personas migrantes.

El problema radica en la movilidad humana irregular en contextos de criminalidad organizada transnacional. Este fenómeno se manifiesta de forma concreta en dos delitos estrechamente vinculados al control migratorio: la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Ambos delitos se desarrollan, en gran medida, a través de rutas migratorias

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

irregulares, pasos fronterizos no habilitados o mediante el uso fraudulento de documentos, lo que evidencia la necesidad de un control migratorio eficaz, articulado y basado en información oportuna.

La trata de personas implica la captación, transporte, traslado, acogida o recepción de personas con fines de explotación, utilizando medios como la violencia, el engaño o el abuso de una situación de vulnerabilidad. En el contexto migratorio, las personas que cruzan fronteras en condiciones irregulares se encuentran particularmente expuestas a redes de trata, que operan aprovechando la falta de información, la precariedad económica y las limitaciones del control estatal en zonas fronterizas y rutas de tránsito. En ese sentido, un control migratorio fragmentado reduce la capacidad del Estado para identificar tempranamente situaciones de riesgo y proteger a las potenciales víctimas.

Por su parte, el tráfico ilícito de migrantes consiste en facilitar el ingreso ilegal de una persona a un Estado en el cual no reside, con el fin de obtener un beneficio económico u otro de orden material. Este delito se encuentra directamente asociado a la gestión de fronteras y al control migratorio, pues se desarrolla mediante la evasión de los controles oficiales, el uso de documentación falsa o la colusión con redes criminales transnacionales. La experiencia comparada demuestra que cuando los sistemas de control migratorio carecen de mecanismos adecuados de intercambio de información y análisis de patrones, las organizaciones dedicadas a este delito logran adaptarse rápidamente y expandir sus operaciones.

En el contexto nacional, la ubicación geográfica del Perú, la amplitud de sus fronteras terrestres y su condición de país de origen, tránsito y destino de flujos migratorios plantean desafíos relevantes para el control migratorio y la seguridad interna. Estas condiciones favorecen la presencia y desplazamiento de fenómenos como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, los cuales no solo inciden negativamente en el orden interno, sino que generan graves vulneraciones a los derechos fundamentales, afectando de manera particular a personas en situación de especial vulnerabilidad, como mujeres, niñas, niños y adolescentes.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

En este contexto, el problema del control migratorio no se limita a la verificación documental en los puestos de control, sino que se extiende a la capacidad del Estado para identificar riesgos, detectar patrones delictivos y anticipar amenazas asociadas a la movilidad humana. La ausencia de una visión integral y coordinada del control migratorio debilita la respuesta estatal frente a delitos complejos que operan de manera organizada y transnacional, generando impactos negativos tanto en la seguridad ciudadana como en la protección de las personas migrantes.

De allí que un control migratorio eficaz sea un elemento clave en la prevención y combate de la trata de personas y del tráfico ilícito de migrantes, pues permite al Estado pasar de un enfoque meramente reactivo a uno preventivo, basado en información, coordinación interinstitucional y toma de decisiones oportunas. Este entendimiento general constituye la base técnica sobre la cual se debe analizar, en los apartados siguientes, la pertinencia y coherencia de las soluciones normativas planteadas por las iniciativas legislativas materia de estudio.

#### **4.3.2. Suscripción del acuerdo de intención para la creación de la Red de Inteligencia Migratoria**

En el marco de los esfuerzos orientados a fortalecer la gestión migratoria y la capacidad preventiva del Estado frente a riesgos asociados a la movilidad internacional de personas, el 14 de marzo de 2025 la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Programa EUROFRONT suscribieron un Acuerdo de Intención para la creación de una Red de Inteligencia Migratoria en el Perú. Este acto constituye un hito relevante en la búsqueda de mecanismos de cooperación institucional destinados a mejorar el intercambio de información y el análisis estratégico de los flujos migratorios.

La suscripción de un acuerdo de intención se configura como un instrumento legítimo de coordinación interinstitucional, orientado a establecer compromisos preliminares de colaboración sin modificar el marco de competencias legalmente asignadas a las entidades participantes. Este tipo de instrumentos se encuentra alineado con el principio de colaboración entre entidades públicas previsto en el artículo 87 del Texto Único Ordenado

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

de la Ley del Procedimiento Administrativo General, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 004-2019-JUS, que impone a las autoridades el deber de articular sus actuaciones para el cumplimiento eficaz de los fines públicos.

En el ámbito específico de la gestión migratoria, la cooperación técnica y el intercambio oportuno de información resultan particularmente relevantes debido a la naturaleza transnacional y dinámica de fenómenos como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. En ese contexto, el Acuerdo de Intención suscrito entre MIGRACIONES y el Programa EUROFRONT debe entenderse como una fase inicial de articulación institucional, orientada a explorar y desarrollar esquemas de cooperación técnica en materia de información migratoria. Su naturaleza preliminar permite evaluar progresivamente la viabilidad operativa, técnica y normativa de los mecanismos que se proyecten implementar, asegurando su compatibilidad con el ordenamiento jurídico nacional y con las políticas públicas vigentes en materia migratoria y de seguridad.

En consecuencia, la suscripción de dicho acuerdo se inserta en una tendencia internacional que promueve respuestas integradas frente a los desafíos de la migración contemporánea, reforzando la capacidad del Estado para anticipar riesgos y mejorar la toma de decisiones públicas, sin perjuicio de que los alcances específicos, límites jurídicos y mecanismos de funcionamiento de la Red de Inteligencia Migratoria deban ser objeto de un análisis técnico y normativo posterior.

#### **4.3.3. Experiencia comparada**

La experiencia comparada en la región evidencia que el programa EUROFRONT, iniciativa financiada por la Unión Europea, ha promovido en distintos países de América Latina mecanismos de coordinación interinstitucional para el análisis y el intercambio de información migratoria, con un enfoque preventivo frente a la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y otras manifestaciones de la criminalidad organizada transnacional. En este marco, países como Ecuador, Paraguay y Colombia han desarrollado esquemas de cooperación técnica adaptados a sus respectivos ordenamientos jurídicos y capacidades institucionales.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

Un elemento central de estas experiencias es la creación de Redes de Inteligencia que, si bien utilizan terminología asociada a “inteligencia”, se conciben en la práctica como herramientas técnicas de articulación interinstitucional enfocadas en la gestión de información migratoria, prevención de riesgos y cooperación entre múltiples entidades públicas, sin constituir sistemas de inteligencia autónomos fuera del marco legal interno de cada país.

El caso colombiano resulta particularmente relevante para el análisis técnico de las iniciativas legislativas en estudio. Con el acompañamiento de EUROFRONT, Colombia impulsó un mecanismo de articulación interinstitucional para el análisis de información migratoria, con la participación de entidades como Migración Colombia, la Policía Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores y otras instituciones vinculadas a la seguridad y la gestión migratoria. El objetivo principal de este mecanismo fue fortalecer la capacidad del Estado para identificar patrones de riesgo, anticipar amenazas y apoyar la toma de decisiones en materia de control migratorio y seguridad fronteriza.

No obstante, durante el proceso de implementación se formularon observaciones vinculadas al uso del término “inteligencia”. En Colombia, la Ley Estatutaria № 1621 de 2013, que regula la función de inteligencia y contrainteligencia, establece en su artículo 3 que dicha función corresponde exclusivamente a los organismos expresamente habilitados por la ley, como las dependencias de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional y la Unidad de Información y Análisis Financiero (UIAF).

En este contexto, instituciones clave manifestaron reservas respecto a que una red interinstitucional de carácter migratorio fuera conceptualizada formalmente como un sistema de “inteligencia”, al considerar que ello podría generar conflictos de competencia o interpretaciones contrarias al marco legal vigente. Como respuesta técnica, se optó por ajustar la denominación y el enfoque del mecanismo, privilegiando términos como “red de análisis migratorio”, sin alterar sus objetivos operativos.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

Este ajuste permitió alinear el mecanismo con la legislación colombiana, preservar el rol rector de las entidades legalmente habilitadas para realizar inteligencia y, al mismo tiempo, consolidar un espacio de cooperación técnica orientado al análisis de datos migratorios con fines preventivos y de gestión pública. La experiencia colombiana demuestra, así, que es posible fortalecer el control migratorio y la prevención de delitos como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes mediante herramientas de coordinación interinstitucional, siempre que estas se diseñen respetando los límites constitucionales y legales del sistema de inteligencia nacional.

Desde una perspectiva comparada, este antecedente resulta especialmente útil para el análisis de iniciativas legislativas en el Perú, en tanto evidencia la importancia de precisar el alcance, la naturaleza y la denominación jurídica de las redes de información migratoria, evitando superposiciones normativas y garantizando su coherencia con el marco legal vigente.

#### **4.3.4. Naturaleza Jurídica de la Red de Inteligencia Migratoria que se propone crear en el Perú**

Dos de las iniciativas legislativas acumuladas plantean la regulación de una “Red de Inteligencia Migratoria” en el Perú, como respuesta a los crecientes desafíos que enfrenta el Estado en materia de control migratorio, seguridad fronteriza y prevención de delitos conexos como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Esta propuesta encuentra un antecedente inmediato en el Acuerdo de Intención suscrito entre la Superintendencia Nacional de Migraciones y el Programa EUROFRONT, orientado a fortalecer la cooperación interinstitucional y el intercambio de información migratoria, tanto a nivel nacional como internacional, con énfasis en zonas fronterizas.

De acuerdo con la fórmula legal de ambas iniciativas legislativas, la Red propuesta estaría integrada por diversas entidades del Estado con competencias específicas en materia migratoria, de seguridad y de inteligencia, tales como la Superintendencia Nacional de Migraciones, el Ministerio del Interior, la Policía Nacional del Perú y la Dirección Nacional

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

de Inteligencia. En ese sentido, resulta necesario evaluar la naturaleza institucional de la figura propuesta a la luz del ordenamiento vigente.

La Ley Nº 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que regula la estructura y funcionamiento del Poder Ejecutivo, no reconoce de manera expresa la figura de “redes” como categoría organizativa del aparato estatal. Por el contrario, el diseño institucional previsto por la ley se articula principalmente a través de sistemas. En particular, el artículo 43 establece que los “sistemas” constituyen mecanismos de organización de actividades de la Administración Pública que, por su naturaleza, requieren ser realizadas de manera articulada por varias entidades de los Poderes del Estado, organismos constitucionales y niveles de gobierno.

De lo expuesto se desprende que, si bien las iniciativas legislativas emplean la denominación de “Red de Inteligencia Migratoria”, el contenido material de la propuesta se aproxima más a la lógica de un sistema funcional de coordinación interinstitucional, en tanto busca articular competencias, procedimientos y flujos de información entre entidades preexistentes, sin alterar su jerarquía ni sus funciones legales propias.

En consecuencia, resulta razonable sostener que los proyectos de ley, en su esencia, plantean la creación de un mecanismo de coordinación interinstitucional de naturaleza sistémica, aunque utilicen la denominación de “red”. Así, los artículos 1, 7 y 10 del Proyecto de Ley Nº 12504/2025-CR emplean expresamente la denominación “Sistema de Inteligencia Migratoria.

Al respecto, corresponde precisar que el propio artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo establece que los sistemas administrativos y funcionales se crean por ley, previa opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros. En ese marco, si bien el Proyecto de Ley Nº 11832/2024-CR contó con opinión favorable de dicha entidad, el Proyecto de Ley Nº 12504/2025-CR no obtuvo pronunciamiento positivo, sino que, por el contrario, fue declarado inviable. En consecuencia, la Red propuesta no podría ser creada ni reconocida jurídicamente como un sistema, en la medida en que no cumple con el

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

requisito esencial de contar con opinión favorable, lo que obliga a reconsiderar su naturaleza jurídica y su forma de incorporación al ordenamiento vigente.

#### **4.3.5. La “inteligencia” según la Ley del Sistema Nacional de Inteligencia - SINA**

El análisis de los Proyectos de Ley 11832/2024-CR y 12504/2025-CR requiere, en primer término, examinar el marco normativo vigente que regula las actividades de inteligencia en el Estado peruano, a fin de determinar su alcance, límites y sujetos habilitados para su ejercicio. Dicho marco se encuentra definido de manera integral en el Decreto Legislativo Nº 1141, norma que regula el Sistema de Inteligencia Nacional y establece las reglas bajo las cuales se desarrolla esta función.

El citado decreto legislativo delimita con precisión el concepto de “inteligencia” y los parámetros que rigen su actuación. En ese sentido, el numeral 1 del artículo 2 define la inteligencia como la actividad que comprende un proceso sistemático de búsqueda, evaluación y análisis de información, cuya finalidad es producir conocimiento útil para la toma de decisiones. Esta definición resulta particularmente relevante para el análisis de los proyectos de ley, pues evidencia que la inteligencia no se limita al análisis de información existente ni al tratamiento de bases de datos administrativos, sino que incorpora necesariamente la búsqueda y la obtención de información mediante métodos, técnicas y procedimientos propios de dicha función, los cuales se encuentran sujetos a controles legales específicos y a estándares reforzados de legalidad y protección de derechos fundamentales. Esto significa que no todas las entidades del Estado realizan actividades de inteligencia, muchas de ellas se limitan a administrar, procesar o analizar información en el marco de sus competencias, sin que ello implique el ejercicio de funciones de inteligencia en sentido estricto.

De manera complementaria, el numeral 3 del mismo artículo define la “inteligencia estratégica” como el conocimiento útil para la formulación y ejecución de la política general de gobierno, orientado a garantizar el respeto de los derechos humanos, proteger a la población frente a las amenazas contra su seguridad, defender la soberanía nacional y promover el bienestar general y el desarrollo integral de la Nación. De esta definición se

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

desprende que la inteligencia estratégica no constituye una actividad autónoma o independiente, sino el resultado final del proceso de inteligencia, elaborado por los órganos competentes del sistema y destinado a orientar decisiones de alto nivel en materia de seguridad y defensa nacional. En ese sentido, si una entidad no se encuentra legalmente habilitada para realizar actividades de inteligencia, tampoco podría generar productos de inteligencia estratégica que sirvan para la toma de decisiones.

De lo expuesto se desprende que el ordenamiento jurídico peruano ha optado por reservar las actividades de inteligencia a los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional, admitiendo únicamente excepciones expresamente previstas por ley, como ocurre con la Unidad de Inteligencia Financiera y la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, cuyas funciones de inteligencia se encuentran estrictamente delimitadas a ámbitos funcionales específicos y reguladas por regímenes normativos especiales.

En ese sentido, resulta necesario evaluar con cautela el uso del término “inteligencia” en las iniciativas legislativas materia de análisis. Si bien dos de las propuestas incorporan dicha denominación con la finalidad de fortalecer la seguridad nacional, su redacción no toma en consideración las restricciones normativas antes expuestas ni el diseño institucional vigente del sistema de inteligencia.

En particular, el Proyecto de Ley Nº 12504/2025-CR plantea que la denominada Red de Inteligencia Migratoria quede excluida del ámbito de aplicación del Decreto Legislativo Nº 1141 y que su ente rector sea la Superintendencia Nacional de Migraciones. No obstante, esta propuesta no se condice con la normativa vigente que señala que el ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional es la Dirección Nacional de Inteligencia, entidad que a su vez forma parte del Sistema de Defensa Nacional, de conformidad con el artículo 4 del Decreto Legislativo Nº 1129, cuyo reglamento aprobado mediante el Decreto Supremo Nº 037-2013-PCM, señala que la DINI es la entidad encargada de identificar y priorizar las amenazas a la seguridad nacional.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

En consecuencia, la pretensión de crear un sistema, red o mecanismo denominado “inteligencia” al margen del Sistema de Inteligencia Nacional y bajo la rectoría de una entidad administrativa distinta, como la Superintendencia Nacional de Migraciones, resulta incompatible con el diseño institucional y competencial previsto por el ordenamiento jurídico vigente. Esta contradicción se acentúa si se considera que la propia propuesta incorpora a la Dirección Nacional de Inteligencia como uno de los componentes de la referida red, lo que evidencia una superposición o duplicidad funcional. En palabras de la Presidencia del Consejo de Ministros, ello implicaría una desnaturalización del SINA, en tanto corresponde a la DINI la producción de inteligencia y ejecución de medidas relacionadas a inteligencia migratoria.

En efecto, el numeral 9.5 del artículo 9 del Decreto Legislativo Nº 1141 establece que forman parte de la estructura del Sistema de Inteligencia Nacional los órganos de inteligencia del sector Interior, entre los que se encuentran la Dirección General de Inteligencia del Ministerio del Interior y la Dirección de Inteligencia de la Policía Nacional del Perú. Son estas instancias las que, en el marco de sus competencias y bajo la conducción del SINA, desarrollan actualmente las actividades de inteligencia vinculadas al fenómeno migratorio. En ese sentido, el marco normativo vigente ya contempla los canales institucionales adecuados para abordar las actividades de inteligencia, sin necesidad de crear estructuras paralelas que puedan generar duplicidades, conflictos de competencia o vulneraciones al principio de legalidad.

**4.3.6. El análisis migratorio como función derivada de la naturaleza y competencias de la Superintendencia Nacional de Migraciones**

Uno de los aspectos más relevantes de los proyectos de ley materia de análisis es su finalidad, cuyo propósito es fortalecer la seguridad nacional, el control fronterizo y la capacidad del Estado para enfrentar fenómenos complejos asociados a la movilidad humana, tales como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y otras manifestaciones de criminalidad transnacional. Resulta innegable que el Perú enfrenta desafíos crecientes en materia migratoria, derivados de su posición geográfica, de la intensificación de los flujos migratorios regionales y de la actuación de organizaciones

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

criminales transnacionales que aprovechan dichas dinámicas para cometer delitos que afectan tanto la seguridad interna como los derechos fundamentales de las personas.

No obstante, como se ha advertido en los apartados anteriores, los Proyectos de Ley Nº 11832/2024-CR y Nº 12504/2025-CR si bien persiguen un objetivo legítimo y necesario, presentan serias dificultades de viabilidad jurídica e institucional en la medida en que proponen la creación de una denominada “Red de Inteligencia Migratoria” que se superpone al marco normativo vigente en materia de inteligencia y al diseño del Sistema de Inteligencia Nacional. En particular, la utilización del término “inteligencia” fuera de los supuestos, límites y de los actores expresamente habilitados por la ley generaría una superposición de competencias y conllevaría el riesgo de desnaturalizar el sistema de inteligencia del Estado.

En contraste, el Proyecto de Ley Nº 14138/2025-CR plantea un enfoque distinto, al proponer el fortalecimiento de las capacidades de la Superintendencia Nacional de Migraciones mediante la institucionalización del **análisis de seguridad migratoria** como función técnica orientada al procesamiento y evaluación sistemática de información migratoria. Esta propuesta se orienta a la identificación de patrones de riesgo, tendencias migratorias y posibles amenazas vinculadas al orden migratorio, lo que evidencia una aproximación más acorde con las competencias propias de dicha entidad.

En ese sentido, resulta relevante recordar que el artículo 6 del Decreto Legislativo Nº 1130, que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones, asigna a este organismo técnico especializado competencias directas en la administración, control y supervisión del régimen migratorio, así como en la gestión de los registros, bases de datos y sistemas de información vinculados al movimiento de personas. Estas funciones habilitan a MIGRACIONES a procesar, sistematizar y analizar información migratoria con fines administrativos, estadísticos, de planificación y de apoyo a la formulación de políticas públicas. Esta habilitación funcional se ve reforzada por el literal w) del citado artículo, que reconoce expresamente que las funciones de la entidad no se agotan en aquellas previstas de manera taxativa, sino que comprenden también aquellas que se deriven de la naturaleza de las actividades que le han sido legalmente asignadas.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

Desde esta perspectiva, puede advertirse que, más allá de las denominaciones empleadas, las iniciativas legislativas comparten el objetivo de fortalecer el análisis de información migratoria y el intercambio de datos entre entidades nacionales e internacionales como herramientas para la prevención de riesgos y el apoyo a la toma de decisiones del Estado. Este objetivo resulta técnica y jurídicamente viable cuando se enmarca en el desarrollo de capacidades de análisis de información migratoria, y no en la creación de funciones de inteligencia en sentido estricto reservadas al Sistema de Inteligencia Nacional.

En efecto, la Superintendencia Nacional de Migraciones cuenta con la base institucional y normativa necesaria para desarrollar procesos de análisis de información migratoria, identificar tendencias, elaborar perfiles de riesgo y generar insumos de conocimiento para la gestión pública en materia migratoria. Este tipo de análisis constituye una herramienta razonable para fortalecer la gestión migratoria y contribuir, de manera complementaria, a la seguridad del Estado, sin invadir competencias reservadas a los órganos del sistema de inteligencia.

En consecuencia, el análisis migratorio, tal como lo propone el Proyecto de Ley No 14138/2025-CR, se configura como una alternativa normativa más compatible con el marco institucional vigente frente a la propuesta de creación de una “red de inteligencia migratoria”. Este enfoque permite atender la finalidad perseguida por las iniciativas legislativas, esto es, mejorar el control migratorio y prevenir riesgos asociados a la movilidad humana, respetando el diseño institucional del Estado, la delimitación de competencias establecida por el ordenamiento jurídico y evitando la generación de duplicidades en el sistema de inteligencia.

#### **4.3.7. Delimitación del análisis migratorio según el texto sustitutorio propuesto**

A diferencia de las propuestas previamente analizadas que recurren al concepto de “inteligencia” en sentido estricto, el texto sustitutorio propuesto delimita de manera más precisa el alcance, la finalidad y los límites de una actividad que se circunscribe dentro de las competencias que se derivan de la naturaleza funcional de la Superintendencia

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

Nacional de Migraciones, evitando así la superposición o invasión de atribuciones que el ordenamiento jurídico vigente reserva expresamente a los componentes del Sistema de Inteligencia Nacional.

En esa línea, el objeto y la finalidad del texto sustitutorio encuadran el análisis migratorio como una herramienta técnica de apoyo a la toma de decisiones públicas, basada en el estudio sistemático de datos e información migratoria. Este planteamiento resulta acorde con el rol institucional de MIGRACIONES, definido en el Decreto Legislativo Nº 1130, que le atribuye funciones directas en la administración, control y supervisión del régimen migratorio, así como en la gestión de registros, bases de datos y sistemas de información vinculados al movimiento de personas. En ese sentido, el análisis migratorio no se concibe como una actividad de inteligencia sino como una actividad administrativa especializada orientada a la identificación de factores de riesgo y amenazas relevantes para la gestión migratoria y la formulación de políticas públicas.

Resulta igualmente necesario que la propuesta defina expresamente el concepto de “análisis migratorio” diferenciándolo de las actividades de inteligencia reguladas por el Decreto Legislativo Nº 1141. Al circunscribirse al estudio técnico de datos migratorios y a la identificación de riesgos y amenazas, el análisis migratorio se mantiene dentro del ámbito de actuación legítimo de MIGRACIONES, evitando la confusión conceptual y competencial que generaría la atribución de funciones de inteligencia a una entidad no comprendida originalmente en el Sistema de Inteligencia Nacional.

Asimismo, la incorporación de principios y salvaguardas claras para la protección de la información constituye un elemento central para la viabilidad de la propuesta. Los principios de legalidad, proporcionalidad, protección de datos personales y respeto de los derechos fundamentales de los titulares de la información permitirá garantizar que el tratamiento de datos migratorios se realice de manera lícita, necesaria y adecuada a los fines perseguidos. Este resulta coherente con la Ley Nº 29733, Ley de Protección de Datos Personales, particularmente cuando se vincula a la seguridad y al control migratorio.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

En cuanto a las competencias asignadas a MIGRACIONES, estas se orientan a fortalecer las capacidades técnicas ya existentes, tales como la selección, sistematización y análisis datos migratorios provenientes de fuentes oficiales, lo que resulta coherente con sus responsabilidades institucionales y con la gestión del control migratorio. El desarrollo de metodologías técnicas, la interoperabilidad de la información con otras entidades del Estado y el uso de tecnologías de la información, incluidas herramientas de inteligencia artificial sujetas a evaluaciones y validaciones de calidad introducen un enfoque preventivo, moderno y articulado del análisis migratorio. Estos elementos permiten identificar factores de riesgo y amenazas vinculadas al orden migratorio, garantizando al mismo tiempo estándares técnicos, mecanismos de control y coordinación interinstitucional.

De igual forma, la regulación de la cooperación interinstitucional e internacional se presenta como un componente necesario y coherente con la naturaleza transnacional de los fenómenos migratorios y de los delitos asociados a estos. La posibilidad de celebrar convenios bilaterales o multilaterales para el intercambio de información migratoria, limitada a los datos contenidos en el Registro de Información Migratoria (RIM) y sujeta a salvaguardas de intimidad y seguridad nacional, refuerza la legitimidad del enfoque propuesto y se alinea con prácticas internacionales en la materia. La participación del Ministerio de Relaciones Exteriores contribuye, además, a asegurar la coherencia de estas acciones con la política exterior del Estado.

Un aspecto particularmente relevante de la propuesta normativa es la articulación expresa con el Sistema de Inteligencia Nacional, que se propone en la Primera Disposición Complementaria Final. Al establecer la obligación de MIGRACIONES de proporcionar información derivada del análisis migratorio a la Dirección Nacional de Inteligencia, en tiempo real y de manera permanente, se refuerza el principio de colaboración interinstitucional sin desnaturalizar las competencias de cada entidad. En este esquema, MIGRACIONES no produce inteligencia en sentido estricto, sino que genera insumos técnicos que pueden ser valorados e integrados por la DINI en el marco del proceso de inteligencia nacional.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

En suma, las consideraciones expuestas permiten concluir que el ejercicio del análisis migratorio, tal como se propone en la fórmula legal, constituye una alternativa normativa frente a la creación de una red de “inteligencia” migratoria. Este enfoque logra atender los objetivos de seguridad y control fronterizo perseguidos, al tiempo que preserva la coherencia del ordenamiento jurídico y evita duplicidades o conflictos de competencia con el Sistema de Inteligencia Nacional.

#### **4.4. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa**

La propuesta normativa es necesaria porque el control migratorio en el Perú enfrenta desafíos crecientes derivados del aumento de flujos migratorios irregulares y de la actuación de redes criminales vinculadas a la trata de personas y al tráfico ilícito de migrantes. Estos fenómenos requieren respuestas estatales que superen el enfoque meramente reactivo y se orienten a la prevención basada en información oportuna y análisis sistemático. Actualmente, si bien MIGRACIONES administra relevantes bases de datos migratorios, no existe un marco normativo específico que regule de manera expresa el análisis migratorio. Esta ausencia limita la capacidad del Estado para identificar patrones de riesgo y anticipar amenazas. En ese contexto, la propuesta busca cerrar dicho vacío funcional, fortaleciendo el control migratorio y la protección de derechos fundamentales sin crear estructuras paralelas de inteligencia ni afectar el diseño institucional vigente.

Por otro lado, la propuesta normativa resulta viable en la medida en que delimita el análisis migratorio como una función administrativa especializada a cargo de MIGRACIONES, diferenciándola expresamente de las actividades de inteligencia reservadas al Sistema de Inteligencia Nacional. Su diseño se sustenta en las competencias ya atribuidas a MIGRACIONES por el Decreto Legislativo Nº 1130, relativas a la gestión, procesamiento y análisis de información migratoria y otras que se derivan de la naturaleza de las funciones que realiza la entidad. Asimismo, incorpora principios y salvaguardas compatibles con la Constitución y con la Ley Nº 29733 de Protección de Datos Personales, garantizando un uso lícito y proporcional de la información.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

Finalmente, la iniciativa legislativa es oportuna en el contexto actual, marcado por el incremento y la complejidad de los flujos migratorios en el Perú y por la expansión de delitos transnacionales asociados, como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. La dinámica regional de la movilidad humana exige que el Estado fortalezca sus capacidades de análisis y anticipación de riesgos, superando enfoques meramente reactivos del control migratorio.

En síntesis, la propuesta normativa se configura como necesaria, jurídicamente viable y oportuna, en la medida en que responde a los crecientes desafíos del control migratorio y a la necesidad de fortalecer la capacidad del Estado para identificar riesgos asociados a la movilidad humana, en particular frente a delitos transnacionales como la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Asimismo, su viabilidad se sustenta en que delimita el análisis migratorio como una función administrativa especializada a cargo de la Superintendencia Nacional de Migraciones, compatible con el marco constitucional, el diseño institucional del Estado y el Sistema de Inteligencia Nacional, evitando superposiciones competenciales. Finalmente, resulta oportuna al alinearse con experiencias comparadas y esquemas de cooperación internacional vigentes, permitiendo modernizar la gestión migratoria y mejorar la toma de decisiones públicas, siempre que su implementación se realice de manera progresiva, con salvaguardas efectivas de protección de datos y una adecuada articulación interinstitucional.

#### **4.5. Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional**

Esta iniciativa legislativa guarda relación y se alinea con las disposiciones del Acuerdo Nacional, planteadas en el ítem de Políticas de Estado, como se resume a continuación:

##### ***I. Democracia y Estado de Derecho***

##### ***7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana***

*Nos comprometemos a normar y fomentar las acciones destinadas a fortalecer el orden público y el respeto al libre ejercicio de los derechos y al cumplimiento de los deberes individuales.*

*Con este objetivo el Estado: (a) consolidará políticas orientadas a prevenir, disuadir, sancionar y eliminar aquellas conductas y prácticas sociales que pongan en peligro la tranquilidad, integridad*

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

*o libertad de las personas así como la propiedad pública y privada; (b) propiciará una cultura cívica de respeto a la ley y a las normas de convivencia, sensibilizando a la ciudadanía contra la violencia y generando un marco de estabilidad social que afiance los derechos y deberes de los peruanos; (c) pondrá especial énfasis en extender los mecanismos legales para combatir prácticas violentas arraigadas, como son el maltrato familiar y la violación contra la integridad física y mental de niños, ancianos y mujeres; (d) garantizará su presencia efectiva en las zonas vulnerables a la violencia; (e) fomentará una cultura de paz a través de una educación y una ética públicas que incidan en el respeto irrestricto de los derechos humanos, en una recta administración de justicia y en la reconciliación; (f) desarrollará una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana; (g) promoverá los valores éticos y cívicos de los integrantes de la Policía Nacional, así como su adecuada capacitación y retribución; (h) promoverá un sistema nacional de seguridad ciudadana en la totalidad de provincias y distritos del país, presidido por los alcaldes y conformado por representantes de los sectores públicos y de la ciudadanía.*

#### **9. Política de Seguridad Nacional**

*Nos comprometemos a mantener una política de seguridad nacional que garantice la independencia, soberanía, integridad territorial y la salvaguarda de los intereses nacionales. Consideramos que ésta es una tarea que involucra a la sociedad en su conjunto, a los organismos de conducción del Estado, en especial a las Fuerzas Armadas, en el marco de la Constitución y las leyes. En tal sentido, nos comprometemos a prevenir y afrontar cualquier amenaza externa o interna que ponga en peligro la paz social, la seguridad integral y el bienestar general.*

*Con este objetivo el Estado: (a) fomentará la participación activa de toda la sociedad en su conjunto, en el logro de objetivos de la política de seguridad nacional; (b) garantizará la plena operatividad de las Fuerzas Armadas orientadas a la disuasión, defensa y prevención de conflictos, así como al mantenimiento de la paz; (c) impulsará la enseñanza de los conceptos básicos de la seguridad nacional en todos los niveles del sistema educativo nacional; (d) fomentará la participación activa en la protección de la Antártida, el medio ambiente, el desarrollo de la amazonía y la integración nacional; y (e) mantendrá una estrecha coordinación entre el sistema de defensa nacional y la política exterior para la definición y defensa de los intereses permanentes del Estado.*

#### **4.6. Vinculación con la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones**

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

La presente iniciativa legislativa guarda relación y se alinea con la Resolución de la Agenda Legislativa del Congreso, tal como se resume en el siguiente cuadro:

OBJETIVOS	POLÍTICAS DE ESTADO	TEMAS/PROYECTOS DE LEY
I. Democracia y Estado de Derecho	7. Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana.	19. Seguridad ciudadana y civismo.
	9. Política de Seguridad Nacional.	29. Fuerzas Armadas y la Seguridad Nacional.

## V. EFECTOS DE LA PROPUESTA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta no introduce un nuevo régimen jurídico en materia migratoria ni altera el diseño constitucional y legal del sistema de seguridad e inteligencia del Estado. Su alcance se limita a desarrollar y precisar el marco normativo aplicable al ejercicio de la función de análisis migratorio a cargo de la Superintendencia Nacional de Migraciones, entendida como una actividad inherente y directamente vinculada a la naturaleza de sus competencias legales, sin afectar la distribución de funciones establecida en el ordenamiento vigente.

En ese sentido, la iniciativa no modifica el Decreto Legislativo Nº 1130, que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones, sino que se articula de manera coherente con dicho cuerpo normativo. A partir de sus disposiciones, la propuesta desarrolla de forma expresa una dimensión funcional que ya se encuentra implícita en el mandato institucional de MIGRACIONES: la gestión, el procesamiento y el análisis de la información migratoria necesaria para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

En segundo lugar, la propuesta no altera ni desnaturaliza el régimen jurídico del Sistema de Inteligencia Nacional, regulado por el Decreto Legislativo N° 1141. Si bien incorpora a MIGRACIONES como componente del SINA y refuerza la obligación de suministro de información a la Dirección Nacional de Inteligencia, dicha incorporación debe entenderse en clave de entidad colaboradora y proveedora de información, sin atribuirle funciones propias de producción de inteligencia en sentido estricto. De este modo, el efecto sobre la legislación de inteligencia es de reforzamiento del principio de colaboración interinstitucional, sin afectar la rectoría ni las competencias exclusivas de la DINI.

Asimismo, la propuesta tiene un impacto relevante en el ámbito de la protección de datos personales, en tanto reconoce expresamente la aplicación de la Ley N° 29733 y establece principios y salvaguardas específicas para el tratamiento de información migratoria. Este efecto resulta positivo, pues contribuye a integrar el análisis migratorio dentro de un marco de legalidad reforzada, alineando la gestión de datos con los estándares constitucionales de protección de la intimidad y de los derechos fundamentales, sin generar contradicciones normativas.

Por otro lado, la regulación de la cooperación interinstitucional e internacional en materia migratoria no crea nuevas obligaciones incompatibles con el derecho interno, sino que establece límites respecto del tipo de información intercambiable circunscrita al Registro de Información Migratoria y refuerza el rol del Ministerio de Relaciones Exteriores, asegurando coherencia con la política exterior del Estado.

## **VI. PONDERACIÓN DEL ANÁLISIS COSTO BENEFICIO DE LA FUTURA NORMA**

El análisis costo-beneficio constituye una herramienta técnica de evaluación que permite identificar y cuantificar los impactos de una propuesta normativa sobre diversos actores, la sociedad y el bienestar general. Su aplicación facilita la valoración de los costos y beneficios asociados a la implementación de la norma, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

### **Estado**

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

BENEFICIO	COSTO
El desarrollo del análisis migratorio a cargo de MIGRACIONES, mediante el uso sistemático de información y la articulación interinstitucional, permitirá mejorar la eficiencia en la toma de decisiones y optimizar el control migratorio frente a flujos migratorios irregulares y delitos conexos.	La adecuación de procedimientos internos, la capacitación de personal especializado y el fortalecimiento de sistemas de información pueden generar costos administrativos y operativos adicionales, especialmente en la fase inicial de implementación.

#### Sociedad

BENEFICIO	COSTO
Indirectamente se busca contribuir con la seguridad ciudadana, al permitir una identificación más temprana de patrones asociados a delitos como la trata de personas, el tráfico ilícito de migrantes y otras amenazas vinculadas a flujos migratorios irregulares.	La percepción social de un mayor control migratorio podría generar preocupaciones en determinados sectores de la población, especialmente si no se acompaña de una adecuada estrategia de comunicación pública.

#### Económico

BENEFICIO	COSTO
La toma de decisiones basada en información verificable reduce la adopción de políticas improvisadas o reactivas, evitando costos económicos derivados de medidas ineficientes, duplicidad de esfuerzos institucionales o conflictos de competencia entre entidades del Estado.	La implementación y mantenimiento de sistemas de análisis de datos, interoperabilidad tecnológica y herramientas avanzadas (incluida inteligencia artificial) implican inversiones iniciales y costos recurrentes de operación. No obstante, MIGRACIONES ha opinado a favor de la propuesta.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

## VII. PROPUESTA DE TEXTO SUSTTUTORIO

La Comisión considera necesario elaborar un texto sustitutorio que recoja el análisis realizado, en concordancia con lo dispuesto en el Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, aprobado por Acuerdo de Mesa Directiva 106-2020-2021/MESA-CR. En tal sentido, se propone que el título del proyecto de ley sea el siguiente: **“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS NORMATIVO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”**; además, que la fórmula legal propuesta conste de seis artículos y dos disposiciones complementarias finales.

## VIII. CONCLUSIÓN

Por las consideraciones expuestas, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas, de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del dictamen recaído en los **Proyectos de Ley № 11832/2024-CR, 12504/2025-CR y 14138/2025-CR**, con el **TEXTO SUSTITUTORIO** siguiente:

**El Congreso de la República.**

**Ha dado la ley siguiente:**

### TEXTO SUSTITUTORIO

#### **LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES**

##### **Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto establecer el marco normativo que regula la finalidad, los principios y las acciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones en el desarrollo del

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

análisis migratorio, así como la cooperación interinstitucional e internacional, en concordancia con las competencias institucionales que le atribuye su ley de creación.

### **Artículo 2. Finalidad de la Ley**

La presente ley tiene por finalidad fortalecer las capacidades de la Superintendencia Nacional de Migraciones para el análisis sistemático de los datos migratorios y de la información vinculada al movimiento de personas, lo que permite optimizar el ejercicio del control migratorio y, cuando corresponda, proporcionar insumos de conocimiento útil a las entidades competentes en el ámbito de sus funciones y conforme al marco legal vigente.

### **Artículo 3. Análisis migratorio**

El análisis migratorio es el estudio técnico y sistemático de los datos e información vinculados a la migración que realiza la Superintendencia Nacional de Migraciones, con el propósito de identificar factores de riesgo y amenazas que puedan incidir en el orden migratorio y en la seguridad nacional.

### **Artículo 4. Principios y salvaguardas para la protección de la información**

Las actividades de análisis migratorio se sustentan en los siguientes principios:

- a) **Legalidad.** El tratamiento de la información utilizada para el análisis migratorio se realiza exclusivamente para la finalidad prevista en la presente ley, quedando prohibido su uso para fines distintos o incompatibles, y se garantiza que dicho tratamiento no sea indebido ni afecte la intimidad personal o familiar.
- b) **Proporcionalidad.** La recopilación y el procesamiento de datos se limitan estrictamente a aquellos que resulten necesarios para el cumplimiento de las finalidades del análisis migratorio.
- c) **Protección de datos personales.** La Superintendencia Nacional de Migraciones garantiza la protección de los datos personales conforme a lo dispuesto en la Ley 29733, Ley de Protección de Datos Personales, mediante la implementación de medidas técnicas y de seguridad adecuadas.
- d) **Respeto de los derechos de los titulares de los datos.** El tratamiento de datos personales reconoce y garantiza el goce y el ejercicio de los derechos fundamentales del administrado establecidos en la Constitución Política del Perú, salvo las limitaciones

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

expresamente previstas por ley y debidamente motivadas por razones de seguridad nacional.

### **Artículo 5. Acciones de la Superintendencia Nacional de Migraciones para el análisis migratorio**

En el marco del análisis migratorio, corresponde a la Superintendencia Nacional de Migraciones ejercer las siguientes acciones:

- a) Seleccionar y sistematizar los datos migratorios provenientes de documentos oficiales y de los registros administrativos bajo su administración.
- b) Desarrollar y aplicar metodologías técnicas de análisis para la identificación de factores de riesgo y amenazas vinculadas al orden migratorio.
- c) Garantizar la interoperabilidad de la información migratoria con otras entidades del Estado, conforme a lo previsto en el artículo 21 del Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES.
- d) Utilizar tecnologías de la información, incluyendo herramientas de inteligencia artificial, sujetas a evaluaciones periódicas y validaciones de calidad.
- e) Proporcionar información migratoria e insumos de conocimiento útil a las entidades competentes, que coadyuven a la toma de decisiones en materia de política migratoria.
- f) Emitir y dar seguimiento a alertas, con la finalidad de minimizar riesgos y amenazas relacionadas con el orden migratorio.
- g) Coordinar con instituciones internacionales competentes en materia migratoria, a fin de fortalecer el intercambio de información para el control de la entrada, permanencia y salida de nacionales y extranjeros del territorio nacional.

### **Artículo 6. Cooperación interinstitucional e internacional en materia migratoria**

6.1. La Superintendencia Nacional de Migraciones, en el ámbito de su competencia y en el marco de los acuerdos subregionales o intercontinentales, está facultada para celebrar convenios de cooperación con instituciones migratorias de otros Estados, con la finalidad de establecer procesos articulados de consulta, verificación e intercambio de información migratoria, orientados al control del flujo transfronterizo en salvaguarda del orden migratorio.

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y 14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA “LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**

- 6.2. La información que la Superintendencia Nacional de Migraciones está facultada a intercambiar es la que obra en la base de datos del Registro de Información Migratoria (RIM), siempre que no se afecte la intimidad personal o familiar ni se comprometa la seguridad nacional.
- 6.3. El Ministerio de Relaciones Exteriores, en el marco de sus competencias, participa y coordina con la Superintendencia Nacional de Migraciones los convenios de cooperación interinstitucional e internacional que se celebren en materia migratoria.

### **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

#### **PRIMERA. Obligación de informar a la Dirección Nacional de Inteligencia**

La Superintendencia Nacional de Migraciones tiene la obligación de proporcionar, de manera permanente y en tiempo real, la información derivada del análisis migratorio a la Dirección Nacional de Inteligencia, en su condición de ente rector del Sistema de Inteligencia Nacional, con la finalidad de contribuir con los objetivos de dicho sistema.

#### **SEGUNDA. Normas complementarias**

La Superintendencia Nacional de Migraciones emite las normas complementarias que resulten necesarias para la implementación de la presente ley, en un plazo de sesenta días calendario contados desde su entrada en vigor.

**Dese cuenta.**

**Sala de Comisiones**

**Lima, 16 marzo de 2026**



**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO,  
DESARROLLO ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS**

**DICTAMEN APROBADO POR UNANIMIDAD, RECAIDO EN  
LOS PROYECTOS DE LEY 11832/2024-CR, 12504/2025-CR Y  
14138/2025, QUE CON TEXTO SUSTITUTORIO PROPONE LA  
“LEY QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO DEL  
ANÁLISIS MIGRATORIO A CARGO DE LA  
SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MIGRACIONES”.**