

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL
DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE
MIGRACIONES

**COMISIÓN DE DEFENSA NACIONAL, ORDEN INTERNO, DESARROLLO
ALTERNATIVO Y LUCHA CONTRA LAS DROGAS
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2024-2025**

Señor Presidente:

Han ingresado para 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, los siguientes proyectos de ley:

El Proyecto de Ley 10636/2024-CR presentado por el Grupo Parlamentario Renovación Popular, a iniciativa del congresista Jorge Arturo Zeballos Aponte, que propone la ley que autoriza expedir el pasaporte oficial y pasaporte de emergencia, modifica los artículos 20, 21 y 22 del Decreto Legislativo N° 1350, decreto legislativo de migraciones.

Después del análisis y debate correspondientes, la Comisión acordó por MAYORÍA de los presentes, en suSesión ordinaria, celebrada elde 2025, aprobar el presente dictamen recaído en el **10636/2024-CR**, con los votos a favor de los congresistas; sin votos en contra; y, sin abstenciones.....; con las licencias/justificaciones de inasistencia de los congresistas

Asimismo, por UNANIMIDAD de los presentes se aprobó la autorización para la ejecución de los acuerdos sin esperar el trámite de aprobación del acta; con los votos a favor de los congresistas; sin votos en contra; y, sin abstenciones.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procedimentales

A. Ingreso de los proyectos a la Comisión

El Proyecto de Ley 10636/2024-CR ingresó al Área de Trámite y Digitalización de Documentos el 27 de marzo de 2025, siendo decretado y recibido el 28 de marzo de 2025 por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas como única comisión dictaminadora.

B. Cumplimiento de los requisitos reglamentarios

Las iniciativas legislativas materia del dictamen cumplen con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

Congreso de la República, por lo cual se realizó el estudio correspondiente. Cabe precisar que se ha procedido a acumular los proyectos de ley debido a la conexión temática de las iniciativas y a que los contenidos normativos plantean regular aspectos sobre la misma materia.

C. Vinculación con las Políticas de Estado del Acuerdo Nacional

Los tres proyectos de ley se enmarcan dentro de la séptima política de Estado expresada en el Acuerdo Nacional, denominada: "**Erradicación de la violencia y fortalecimiento del civismo y de la seguridad ciudadana**"; que promueve 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; así como al desarrollo de una política de especialización en los organismos públicos responsables de garantizar la seguridad ciudadana. Así también, se enmarcan en la novena política de Estado, denominada: "Política de Seguridad Nacional"; que (a) fomentará la participación de toda la sociedad en su conjunto, en el logro de objetivos de la política de seguridad 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.

1.2. Antecedentes Parlamentarios

En el periodo parlamentario 2021-2026 se presentaron los Proyectos de Ley 3566/2022-CR, 4235/2022-CR, 4391/2022-CR, 4392/2022-CR, 4620/2022-CR, 4718/2022-CR, 4760/2022-CR, 5154/2022-CR, 5797/2023-CR, 6647/2023-CR, 6691/2023-CR y 7167/2023-CR por el que se propone, con un texto sustitutorio, la Ley que modifica el Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, el cual cuenta con un Dictamen para su debate.

En el periodo parlamentario 2016-2021 se presentaron los Proyectos de Ley, 4336/2018-CR, 4686/2019-CR, 4844/2019-CR, 6732/2020-CR, 7078/2020-CR, 7079/2020-CR, 7141/2020-CR Y 7354/2020-CR, Que propone la ley que modifica el Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, el cual fue archivado.

II. OPINIONES SOLICITADAS Y RECIBIDAS

2.1. Opiniones solicitadas

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 de las siguientes entidades:

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

Proyecto de Ley 10636/2024-CR:

OFICIO	ENTIDAD	FECHA
Oficio N° 1582-2024-2025-CDNOIDALCD/CR	Presidencia del Consejo de Ministros	01.04.2025
Oficio N° 1583 -2024-2025-CDNOIDALCD/CR	Ministerio del Interior	01.04.2025
Oficio N° 1584-2024-2025-CDNOIDALCD/CR	Superintendencia Nacional de Migraciones	01.04.2025
Oficio N° 1585-2022-2023-CDNOIDALCD/CR	Ministerio de Relaciones Exteriores	01.04.2025
Oficio N° 1586-2024-2025-CDNOIDALCD/CR	RENIEC	01.04.2025
Oficio N° 1587-2024-2025-CDNOIDALCD/CR	Ministerio de Economía y Finanzas	01.04.2025

2.2. Opiniones recibidas

Al momento de elaboración del presente documento, se han recibido las opiniones siguientes

A. Proyecto de Ley 10636/2024-CR

Presidencia del Consejo de ministros (PCM)

Mediante Oficio N° D000695-2025-PCM-SG, la PCM remite el Informe N° D000537-2025-PCM-OGAJ elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la Presidencia del Consejo de ministros en el cual concluye que dicha entidad no es competente en la materia para emitir opinión respecto al proyecto de ley en cuestión.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

Mediante Oficio N° 000408-2025/JNAC/RENIEC, el RENIEC remite el Informe N° 000155-2025/DRC/SDTN/RENIEC, en el cual manifiestan que, en principio resulta importante que sean precisados los casos que excepcionalmente imposibilitan la entrega de los pasaportes ordinarios. Además, debe tomarse en consideración que constitucional y normativamente se encuentra previsto que el RENIEC dirige el registro de los nacimientos, matrimonios y defunciones, así como el registro único de identidad de las personas naturales, a partir de la emisión de los documentos de identidad de los ciudadanos en el Perú; siendo así, la asignación de identidad e identificación de los hijos de peruanos nacidos en el exterior, se encuentran previstas en los procedimientos determinados por nuestra institución, los mismos que prevén de manera primigenia, la realización del registro de sus nacimientos para así optar por la consecuente emisión del Documento Nacional de Identidad. Finalmente, consideran importante, que el

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

proyecto de ley contemple en el caso del Pasaporte de emergencia de menores de edad, la precisión de determinar la identidad del menor a partir del registro de su nacimiento y la consecuente presentación de su DNI de menor de edad.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Mediante OF. RE (MIN) N° 3-0-A/199, el Ministerio de Relaciones Exteriores remite el Informe CON N° 022-2025, preparado por la Dirección de Política Consular de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares en coordinación con la Oficina General de Asuntos Legales de dicha entidad, en el cual se concluye que la propuesta **es viable**.

Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES)

Mediante Oficio N° 000449-2025-GG-MIGRACIONES, la Superintendencia Nacional de Migraciones remite el Informe N° 000203-2025-GG-MIGRACIONES elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la entidad, en el cual se concluye que resulta viable, debiendo considerarse lo siguiente:

- Lo normado en el documento 9303 sobre los documentos de emergencia
- Precisar si la modificación propuesta reemplazará los salvoconductos para nacionales (que se expiden en el exterior)
- De efectuarse cambios sobre su sistema para la implementación del pasaporte oficial y pasaporte de emergencia, se debe informar a MIGRACIONES para realizar pruebas que permitan validar el correcto funcionamiento de la interoperabilidad.
- Corresponde la actualización en los sistemas de control migratorio, de aprobarse el nuevo tipo de pasaporte, dado que ello está asociado con el registro de los movimientos migratorios.
- Se determine el plazo de vigencia del nuevo documento de emergencia.
- Este tipo de pasaporte, al igual que el resto de los pasaportes a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores debe ser reglamentado en el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1350. No cabe que exista un reglamento por separado ni documento semejante.

La Presidencia del Consejo de Ministros

Mediante Oficio N° D001786-2024-PCM-SG, de fecha 05 de septiembre del 2024, que adjunta el Informe N° 1325-2024-PCM-OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, de fecha 05 de setiembre de 2024, precisa que no tiene competencia para emitir opinión; trasladando mediante el Oficio Múltiple N° D000797-2024-PCM-SC el documento de la comisión al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio del Interior; y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Superintendencia Nacional de Migraciones, mediante el Oficio 001143-2024-GG-MIGRACIONES de fecha 16 de setiembre de 2024, suscrito por su Gerente

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

General; acompañado del Informe N° 000554-2024-OAJ-MIGRACIONES, de la Oficina de Asesoría Jurídica, de fecha 12 de setiembre de 2024 que contiene las opiniones los órganos competentes de la Superintendencia Nacional de Migraciones: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Dirección de Operaciones (DIROP), la Dirección de Registro y Control Migratorio (DRCM) y la Oficina de Asesoría Jurídica.

III. CONTENIDO DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

3.1. El Proyecto de Ley 10636/2024-CR

Propone Modificar Los Artículos 20, 21, Y 22 Del Decreto Legislativo N.º 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, para actualizar los tipos de pasaporte expedidos en el Perú.

IV. MARCO NORMATIVO

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Ley N° 27444, Ley del Procedimiento Administrativo General
- Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.
- Decreto Legislativo N° 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones.
- Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, sus modificatorias.
- Decreto Legislativo N° 1582, Decreto Legislativo que modifica el Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones.
- Decreto Supremo N° 007- 2017-IN Reglamento del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones.
- Decreto Supremo N° 015-2017-RE, Decreto Supremo que aprueba la Política Nacional Migratoria 2017-2025.
- Decreto Supremo N° 002-2021-IN, Decreto Supremo que modifica el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones y el Reglamento de la Ley N° 26574, Ley de Nacionalidad.
- Decreto Supremo N.º 002-2024-RE, Decreto Supremo que modifica disposiciones en el Reglamento para la Expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario y Salvoconducto en el exterior
- Reglamento Consular del Perú, aprobado por el Decreto Supremo 032-2023-RE.
- Reglamento para la Expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario y Salvoconducto en el exterior, aprobado por el Decreto Supremo N° 037-2016-RE.
- Reglamento para la Expedición del Pasaporte Electrónico Diplomático y Especial, aprobado por el Decreto Supremo N° 048-2016-RE.

V. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA LEGISLATIVA

5.1. Análisis del Marco Normativo y efecto de la vigencia de la norma

El artículo 44 de la Constitución Política del Perú establece que, *Son deberes primordiales del Estado: defender la soberanía nacional; garantizar la plena vigencia de los derechos humanos; proteger a la población de las amenazas contra su seguridad; y promover el bienestar general que se fundamenta en la justicia y en el desarrollo integral y equilibrado de la Nación. Asimismo, es deber del Estado establecer y ejecutar la política de fronteras y promover la integración, particularmente latinoamericana, así como el desarrollo la cohesión de las zonas fronterizas, en concordancia con la política exterior.*

Así mismo establece las directrices en materia de política migratoria que parten del reconocimiento de *“la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y del Estado”* y de que toda persona tiene derecho a la igualdad ante la ley.

Artículo 52 de la Constitución Política del Perú, establece que: Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente, conforme a ley.

La Ley de Migraciones, mediante el artículo 2 del Decreto Legislativo N° 1130, se crea la Superintendencia Nacional de Migraciones como Organismo Técnico Especializado adscrito al Ministerio del Interior, con personería jurídica de derecho público interno, con autonomía administrativa, funcional y económica en el ejercicio de sus atribuciones.

La citada normativa establece los requisitos para el ingreso, permanencia y salida de los extranjeros del territorio peruano. Entre sus competencias, MIGRACIONES tiene el Control Migratorio. El Estado peruano cuenta con mecanismos de control migratorio, que incluyen la verificación del estatus de los extranjeros en el país y la posibilidad de deportación en casos de violación grave de las leyes o cuando exista una amenaza a la seguridad nacional.

Por otro lado, con Decreto Supremo N° 015-2017-RE, se aprueba la Política Nacional Migratoria 2017 - 2025 que es de cumplimiento obligatorio para todas las entidades del Estado en todos los niveles de gobierno, acorde con el ámbito de sus competencias y funciones, siendo el objetivo general el siguiente: “Garantizar el respeto y protección de los derechos de las personas migrantes, promoviendo la

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

igualdad, la equidad, la inclusión, la integración y la observancia de la seguridad nacional, a través de una eficiente gestión integral del proceso migratorio que articule al Estado y a la sociedad, acorde a las necesidades, intereses y expectativas de la población migrante y sus familiares”.

Respecto a las propuestas de ley, es de importancia citar los siguientes artículos del **Decreto Legislativo N° 1350**, Decreto Legislativo de Migraciones, que están relacionados con el control migratorio, el ingreso de personas nacionales con doble o múltiple nacionalidad, y la imposición de sanciones por no cumplir con lo establecido en la norma migratoria.

En el Artículo 45, del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, sobre Generalidades del control migratorio, numeral 45.1. indica que toda persona nacional o extranjera, sea esta pasajero o tripulante, debe ingresar y salir del país a través de los puestos de control migratorio y/o fronterizos habilitados, con su documento de identidad o viaje correspondiente.

Decreto Supremo N.º 002-2024-RE

Este decreto modifica los artículos 5, 6, 7, 8, 9, 13 y 16 del Reglamento para la Expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario y Salvoconducto en el Exterior, aprobado por el Decreto Supremo N.º 037-2016-RE. Las principales modificaciones son :

- Artículo 5: Establece que el plazo de vigencia del pasaporte electrónico ordinario emitido en las Oficinas Consulares del Perú en el exterior se regula conforme al Decreto Legislativo de Migraciones y su reglamento.
- Artículo 6: Detalla los requisitos para que los nacionales peruanos, mayores o menores de edad, puedan solicitar el pasaporte electrónico ordinario en el exterior, incluyendo la presentación del Documento Nacional de Identidad (DNI) y el comprobante de pago de los derechos consulares.
- Artículo 8: Especifica los requisitos para mayores de edad con incapacidad legal, quienes deben presentarse acompañados de su representante legal, quien debe identificarse y presentar el documento que lo acredite como tal

Decreto Supremo N.º 037-2016-RE (Reglamento para la Expedición del Pasaporte Electrónico Ordinario y Salvoconducto en el Exterior)

Este reglamento establece las disposiciones generales para la expedición del pasaporte electrónico ordinario y el salvoconducto en el exterior. Define los procedimientos, requisitos y plazos para la emisión de estos documentos por parte de las Oficinas Consulares del Perú en el exterior. Las modificaciones introducidas por el Decreto Supremo N.º 002-2024-RE actualizan y detallan aspectos específicos de este reglamento.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

Este reglamento, que regula la expedición de pasaportes en el Perú y en el exterior, también cubre la emisión de pasaportes oficiales, estableciendo lo siguiente:

- **Requisitos de expedición:** El pasaporte oficial es emitido a los funcionarios peruanos que se encuentran en funciones oficiales y que necesitan este documento para realizar viajes de trabajo o cumplir con misiones diplomáticas o representativas.
- **Autoridad competente:** El Ministerio de Relaciones Exteriores es el encargado de expedir el pasaporte oficial.
- **Características del pasaporte oficial:** El pasaporte oficial tiene características específicas que lo distinguen del pasaporte ordinario, como su color y las medidas de seguridad adaptadas para su uso exclusivo en viajes de trabajo.
- **No aplicabilidad para uso personal:** El pasaporte oficial no puede ser utilizado para fines personales o privados. Está destinado exclusivamente para misiones oficiales del Estado peruano.

Decreto Supremo N.º 032-2023-RE (Reglamento Consular del Perú): Este reglamento aprueba las disposiciones que regulan las funciones consulares del Perú en el exterior. Establece las competencias y responsabilidades de las Oficinas Consulares, incluyendo la protección de los intereses del Estado y sus nacionales, así como la realización de actuaciones consulares conforme a la legislación vigente. Aunque no se centra exclusivamente en la expedición de pasaportes y salvoconductos, establece el marco normativo general dentro del cual se desarrollan estas funciones

5.2. Análisis de las opiniones e información solicitadas

Al momento de elaboración del presente documento, se han recibido las opiniones siguientes:

A. Proyecto de Ley 10636/2024-CR

La Presidencia del Consejo de Ministros, mediante Oficio N° D000695-2025-PCM-SG, de fecha 08 de abril de 2025, que adjunta el Informe de la Oficina General de Asesoría Jurídica, donde precisa el Proyecto de Ley N° 10636/2024-CR contiene materias que se encuentran dentro del ámbito de competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, de acuerdo a lo establecido en la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores⁴; y, del Ministerio del Interior, conforme lo prescrito en el Decreto Legislativo N° 1266, Ley de Organización y Funciones del

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

Ministerio del Interior⁵ ; motivo por el cual, mediante el Oficio Múltiple N° D000326- 2025-PCM-SC, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros traslada a los referidos Ministerios el pedido de opinión formulado por la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas del Congreso de la República.

Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)

Mediante Oficio N° 000408-2025/JNAC/RENIEC, el RENIEC remite el Informe N° 000155-2025/DRC/SDTN/RENIEC, en el cual manifiestan que, en principio resulta importante que sean precisados los casos que excepcionalmente imposibilitan la entrega de los pasaportes ordinarios. Además, debe tomarse en consideración que constitucional y normativamente se encuentra previsto que el RENIEC dirige el registro de los nacimientos, matrimonios y defunciones, así como el registro único de identidad de las personas naturales, a partir de la emisión de los documentos de identidad de los ciudadanos en el Perú; siendo así, la asignación de identidad e identificación de los hijos de peruanos nacidos en el exterior, se encuentran previstas en los procedimientos determinados por nuestra institución, los mismos que prevén de manera primigenia, la realización del registro de sus nacimientos para así optar por la consecuente emisión del Documento Nacional de Identidad. Finalmente, consideran importante, que el proyecto de ley contemple en el caso del Pasaporte de emergencia de menores de edad, la precisión de determinar la identidad del menor a partir del registro de su nacimiento y la consecuente presentación de su DNI de menor de edad.

Ministerio de Relaciones Exteriores

Mediante OF. RE (MIN) N° 3-0-A/199, el Ministerio de Relaciones Exteriores remite el Informe CON N° 022-2025, preparado por la Dirección de Política Consular de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares en coordinación con la Oficina General de Asuntos Legales de dicha entidad, en el cual se concluye que la propuesta es viable.

Superintendencia Nacional de Migraciones (MIGRACIONES)

Mediante Oficio N° 000449-2025-GG-MIGRACIONES, la Superintendencia Nacional de Migraciones remite el Informe N° 000203-2025-GG-MIGRACIONES elaborado por la Oficina General de Asesoría Jurídica de la entidad, en el cual se concluye que resulta viable, debiendo considerarse lo siguiente:

- Lo normado en el documento 9303 sobre los documentos de emergencia
- Precisar si la modificación propuesta reemplazará los salvoconductos para nacionales (que se expiden en el exterior)

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

- De efectuarse cambios sobre su sistema para la implementación del pasaporte oficial y pasaporte de emergencia, se debe informar a MIGRACIONES para realizar pruebas que permitan validar el correcto funcionamiento de la interoperabilidad.
- Corresponde la actualización en los sistemas de control migratorio, de aprobarse el nuevo tipo de pasaporte, dado que ello está asociado con el registro de los movimientos migratorios.
- Se determine el plazo de vigencia del nuevo documento de emergencia.
- Este tipo de pasaporte, al igual que el resto de los pasaportes a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores debe ser reglamentado en el Reglamento del Decreto Legislativo N.º 1350. No cabe que exista un reglamento por separado ni documento semejante.

La Presidencia del Consejo de Ministros

Mediante Oficio N° D001786-2024-PCM-SG, de fecha 05 de septiembre del 2024, que adjunta el Informe N° 1325-2024-PCM-OGAJ, de la Oficina General de Asesoría Jurídica, de fecha 05 de setiembre de 2024, precisa que no tiene competencia para emitir opinión; trasladando mediante el Oficio Múltiple N° D000797-2024-PCM-SC el documento de la comisión al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Ministerio del Interior; y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

La Superintendencia Nacional de Migraciones, mediante el Oficio 001143-2024-GG-MIGRACIONES de fecha 16 de setiembre de 2024, suscrito por su Gerente General; acompañado del Informe N° 000554-2024-OAJ-MIGRACIONES, de la Oficina de Asesoría Jurídica, de fecha 12 de setiembre de 2024 que contiene las opiniones los órganos competentes de la Superintendencia Nacional de Migraciones: Oficina de Planeamiento y Presupuesto, la Dirección de Operaciones (DIROP), la Dirección de Registro y Control Migratorio (DRCM) y la Oficina de Asesoría Jurídica.

5.3. Análisis Técnico

Modificación de los artículos 20, 21, 22, propuestos en el proyecto de ley 10636/2024 CR y proyecto de ley 10721/2024 CR:

DL 1350 Decreto Legislativo de Migraciones	Proyecto de Ley 10636/2024-CR	Texto Sustitutorio
<p>Artículo 20.- Tipos de pasaporte El Estado Peruano expide los siguientes tipos de pasaporte:</p> <p>a) Pasaporte ordinario. b) Pasaporte especial. c) Pasaporte diplomático.</p>	<p>“Artículo 20.- Tipos de pasaporte El Estado peruano expide los siguientes tipos de pasaporte:</p> <p>a. Pasaporte ordinario. b. Pasaporte oficial. c. Pasaporte diplomático. d. Pasaporte de emergencia.</p>	<p>“Artículo 20.- Tipos de pasaporte El Estado peruano expide los siguientes tipos de pasaporte:</p> <p>a. Pasaporte ordinario. b. Pasaporte oficial. c. Pasaporte diplomático.</p>

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

<p>d) Otros establecidos mediante convenios o acuerdos internacionales</p> <p>El pasaporte ordinario es expedido en el territorio nacional por MIGRACIONES y en el extranjero es expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de las oficinas consulares del Perú en el exterior.</p> <p>Las características físicas, el diseño y las medidas de seguridad del pasaporte ordinario son establecidas por MIGRACIONES. El Ministerio de Relaciones Exteriores expide y determina las características físicas, el diseño y las medidas de seguridad del pasaporte especial, diplomático y otros establecidos mediante convenios o acuerdos internacionales.</p> <p>Artículo 21.- Salvoconducto para nacionales</p> <p>Las Oficinas Consulares del Perú en el exterior expiden a los nacionales salvoconductos para el retorno al territorio peruano o al país de residencia en los casos previstos de acuerdo a la normativa sobre la materia.</p> <p>Artículo 22.- Salvoconducto de Menor de Edad</p> <p>22.1. Puede expedirse excepcionalmente el salvoconducto a menores de edad nacidos en el extranjero, hijos o hijas de padre o madre peruanos, no inscritos en las Oficinas Consulares del Perú en el exterior para su viaje al territorio nacional.</p> <p>22.2. La expedición del salvoconducto al menor de edad extranjero no implica la obtención de la nacionalidad peruana.</p>	<p>e. Otros, que se determine por instrumentos internacionales.</p> <p>El pasaporte ordinario es expedido en el territorio nacional por MIGRACIONES y en el extranjero es expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de las Oficinas Consulares del Perú en el exterior.</p> <p>Las características físicas, el diseño y las medidas de seguridad del pasaporte ordinario son establecidas por MIGRACIONES. El Ministerio de Relaciones Exteriores expide y determina las características físicas, el diseño y las medidas de seguridad del pasaporte oficial, diplomático, de emergencia y otros que se determine por instrumentos internacionales.</p> <p>Artículo 21.- Pasaporte de emergencia para nacionales</p> <p>Las Oficinas Consulares del Perú en el exterior expiden a un nacional peruano un pasaporte de emergencia, cuando no sea posible emitirle un pasaporte ordinario, y requiera retornar al territorio peruano o al país de su residencia.</p> <p>Artículo 22.- Pasaporte de emergencia de menor de edad</p> <p>Se expide el pasaporte de emergencia a menores de edad nacidos en el exterior, hijos o hijas de padre o madre peruanos por nacimiento, y cuyo nacimiento no fue inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil peruano.</p> <p>El pasaporte de emergencia se expide para retornar al territorio peruano o al país de su residencia, y no sustituye la inscripción del nacimiento en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil peruano ni genera efectos registrales”.</p>	<p>d. Pasaporte de emergencia.</p> <p>e. Otros, que se determine por instrumentos internacionales.</p> <p>El pasaporte ordinario es expedido en el territorio nacional por MIGRACIONES y en el extranjero es expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de las Oficinas Consulares del Perú en el exterior.</p> <p>Las características físicas, el diseño y las medidas de seguridad del pasaporte ordinario son establecidas por MIGRACIONES. El Ministerio de Relaciones Exteriores expide y determina las características físicas, el diseño y las medidas de seguridad del pasaporte oficial, diplomático, de emergencia y otros que se determine por instrumentos internacionales.</p> <p>Artículo 21.- Pasaporte de emergencia para nacionales</p> <p>Las Oficinas Consulares del Perú en el exterior expiden a un nacional peruano un pasaporte de emergencia, cuando no sea posible emitirle un pasaporte ordinario, y se requiera la continuación de su viaje para luego retornar al territorio peruano o al país de su residencia.</p> <p>Artículo 22.- Pasaporte de emergencia de menor de edad</p> <p>22.1 Se expide excepcionalmente un pasaporte de emergencia a menores de edad nacidos en el exterior, hijos o hijas de padre o madre peruanos por nacimiento, cuyo nacimiento no haya sido inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).</p> <p>22.2 El pasaporte de emergencia se expide con el fin de permitir la continuación del viaje para luego retornar al territorio nacional o al país de residencia, sin que ello sustituya la inscripción del nacimiento en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil peruano ni genere efectos registrales.</p>
--	---	--

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

		<p><u>CUARTA. - Emisión de salvoconductos hasta culminar stock existente</u></p> <p>El Ministerio de Relaciones Exteriores continúa emitiendo los salvoconductos y el pasaporte especial hasta culminar el stock existente conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.</p>
--	--	--

Modificación del Artículo 20, 21, 22 del decreto legislativo 1350, propuesta en el proyecto de ley 10636/2024-CR:

La propuesta legislativa plantea incorporar en el Decreto Legislativo N.º 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, una definición y regulación expresa sobre el pasaporte de emergencia, distinguiéndolo del salvoconducto, y estableciendo su aplicabilidad tanto para ciudadanos peruanos en el exterior como para menores de edad nacidos fuera del territorio nacional que aún no hayan sido inscritos en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

Desde un enfoque normativo, la iniciativa tiene como objetivo principal armonizar la terminología migratoria peruana con los estándares internacionales, en particular con las disposiciones del Documento 9303, Parte 8 de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)¹, que define los documentos de viaje de emergencia como instrumentos limitados en su vigencia y en su uso territorial, expedidos únicamente ante situaciones urgentes o humanitarias.

El uso del término “pasaporte de emergencia”, en lugar de “salvoconducto”, constituye una mejora sustantiva en términos de claridad jurídica y reconocimiento internacional. Tal como se describe en la exposición de motivos del proyecto, en varias jurisdicciones extranjeras el término “salvoconducto” se asocia a situaciones excepcionales que no necesariamente coinciden con las reguladas por la normativa peruana. Esto puede generar confusiones o incluso obstaculizar el tránsito internacional de ciudadanos peruanos que porten dicho documento.

Asimismo, la propuesta incluye disposiciones específicas que permiten la emisión excepcional del pasaporte de emergencia para menores **no inscritos en RENIEC**, siempre que sean hijos de padres peruanos por nacimiento. En este punto, el proyecto busca garantizar la protección de derechos de los niños y niñas peruanos nacidos en el extranjero, permitiéndoles regresar al país o al lugar de residencia familiar sin esperar los plazos administrativos de la inscripción.

¹ Documento 9303, Parte 8, de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) (https://www.icao.int/publications/Documents/9303_p8_cons_es.pdf)

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

Sin embargo, se advierte que la redacción de los artículos propuestos presenta ciertos vacíos y ambigüedades normativas, particularmente en lo referido a los supuestos habilitantes, la vigencia del documento, y los efectos jurídicos sobre la identidad y nacionalidad del menor. Es necesario, por tanto, precisar estos aspectos para evitar interpretaciones dispares o prácticas consulares contradictorias.

En tal sentido la opinión remitida por el Ministerio de Relaciones Exteriores en relación con el Proyecto de Ley N.º 10636/2024-CR es favorable en términos generales, al considerar que la propuesta normativa **resulta viable**, en tanto contribuye a armonizar la terminología migratoria peruana con los estándares internacionales. No obstante, dicho ministerio plantea observaciones y recomendaciones específicas de redacción, las cuales este despacho considera pertinentes y necesarias para garantizar coherencia normativa, seguridad jurídica y operatividad consular.

Relaciones Exteriores recuerda que, conforme al artículo 4 del Decreto Legislativo N.º 1350, le corresponde participar en la elaboración de la política migratoria en el ámbito externo, en coordinación con el Ministerio del Interior y MIGRACIONES. En tal sentido, su intervención en temas relacionados con los documentos de viaje, particularmente los emitidos por las oficinas consulares en el extranjero, resulta no solo legítima sino también esencial desde una perspectiva de política pública internacional.

El Ministerio destaca, que el proyecto tiene como objetivo estandarizar la nomenclatura de los documentos migratorios, particularmente a través de la adopción del término “pasaporte de emergencia”, el cual se encuentra alineado con el Documento 9303, Parte 8, de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). Esta denominación, según se explica, es la más aceptada globalmente para documentos expedidos en contextos de urgencia, y su uso evitaría confusiones con otros términos como “salvoconducto”, que en diversas jurisdicciones puede implicar condiciones o propósitos distintos.

Asimismo, se recoge la propuesta de modificación de los artículos 21 y 22 del proyecto, a fin de clarificar los supuestos de emisión del pasaporte de emergencia, diferenciando adecuadamente los casos aplicables a nacionales peruanos en situación de urgencia y a menores nacidos en el extranjero no inscritos aún en el RENIEC. La fórmula propuesta por Relaciones Exteriores delimita adecuadamente los efectos del documento, **dejando constancia de que no sustituye la inscripción en el registro civil ni genera efectos registrales, lo cual es jurídicamente relevante.**

La adopción de una terminología internacionalmente homologada no solo fortalece la protección de los ciudadanos peruanos en el exterior, especialmente en situaciones de vulnerabilidad, sino que también facilita la labor de las autoridades migratorias extranjeras al identificar y validar documentos peruanos, reduciendo los riesgos de inadmisión o demora injustificada.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

En consecuencia, se acoge favorablemente las recomendaciones formuladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y se propone un texto sustitutorio para ajustar los artículos sugeridos. Estas modificaciones aseguran una adecuada técnica legislativa, alineación internacional y protección efectiva de los connacionales en el extranjero.

Esta redacción delimita claramente dos condiciones para la emisión del pasaporte de emergencia: Imposibilidad de expedir un pasaporte ordinario y la necesidad de continuar el viaje, con retorno al Perú o al país de residencia. Evita ambigüedades y se ajustan al estándar OACI sobre urgencia y propósito limitado del documento.

Así mismo el Ministerio de Relaciones Exteriores indica que el documento de viaje de lectura mecánica de emergencia son expedidos por los Estados a viajeros que necesitan viajar con urgencia en situaciones peligrosas o imprevistas en las que no es posible expedir un pasaporte normalizado plenamente válido. Así mismo indica que la terminología internacional más aceptada a nivel mundial es la de “pasaporte de emergencia” por lo que la consideran la más adecuada. En tal sentido aceptan lo propuesto en el proyecto de ley y sugieren una modificación:

“Artículo 21.- Pasaporte de emergencia para nacionales

*Las Oficinas Consulares del Perú en el exterior expiden a un nacional peruano un **pasaporte de emergencia**, cuando no sea posible emitirle un pasaporte ordinario, **y se requiera la continuación de su viaje para luego** retornar al territorio peruano o al país de su residencia.*

Artículo 22.- Pasaporte de emergencia de menor de edad

Se expide excepcionalmente un pasaporte de emergencia a menores de edad nacidos en el exterior, hijos o hijas de padre o madre peruanos por nacimiento, cuyo nacimiento no haya sido inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

El pasaporte de emergencia se expide con el fin de permitir la continuación del viaje para luego retornar al territorio nacional o al país de residencia, sin que ello sustituya la inscripción del nacimiento en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil peruano ni genere efectos registrales”.

5.4. Análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la propuesta legislativa

La necesidad de actualizar y perfeccionar dicho artículo responde al principio de adecuación normativa frente a nuevas condiciones operativas, riesgos emergentes y vacíos regulatorios detectados en la gestión migratoria contemporánea.

La propuesta es congruente con el marco constitucional y legal vigente, no vulnera derechos fundamentales y se sustenta en competencias ya establecidas. No implica creación de nuevas instituciones ni estructura administrativa adicional.

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

Las modificaciones propuestas son legales, viables y necesarias. Permite cerrar vacíos normativos, homogeneizar criterios de actuación, fortalecer la seguridad migratoria. Todo ello contribuye a facilitar la identificación de los documentos peruanos ante cualquier autoridad migratoria o consular extranjera minimizando riesgos de inadmisión o retrasos injustificados en los viajes de connacionales, esto en línea con los tratados internacionales asumidos por el Estado peruano.

5.5. Análisis Costo Beneficio

La modificación del Decreto Legislativo N.º 1350 trae consigo beneficios sustanciales en materia de gestión migratoria, y derechos humanos, lo que justifica su aprobación en el contexto actual. El objeto es estandarizar la nomenclatura de los documentos migratorios y armonizar la terminología lo que será beneficioso para la protección de los ciudadanos extranjeros y les evitará confusiones con el término “salvoconducto”.

En el plano económico, las reformas planteadas también implican ventajas relevantes. El costo será asumido con los propios recursos destinados para la emisión de salvoconductos motivo por el cual su emisión será a partir de una nueva adquisición y concluido el stock existente, por lo que no incrementa o irroga gastos.

Desde una perspectiva de derechos humanos y protección ciudadanos peruanos en el extranjero es relevante debido a que la modificación conlleva a facilitar y completar su viaje de retorno planificado al país de origen o a un destino asignado. La reforma normativa incorpora medidas fundamentales, como el fortalecimiento de los requisitos para viajes de menores de edad, con el fin de prevenir su explotación o el tráfico de personas. Asimismo, la clarificación de los procedimientos sancionadores y los derechos de las personas sujetas a procesos de inadmisión o expulsión garantiza el respeto al debido proceso y a los estándares internacionales en materia migratoria, promoviendo una actuación estatal más transparente y respetuosa de los derechos fundamentales.

En conclusión, los beneficios que se derivan de la reforma del Decreto Legislativo N.º 1350 superan ampliamente los costos operativos, siempre que su implementación se realice de forma progresiva, regulada y con enfoque de derechos. La medida permitirá **mejorar la claridad de nomenclatura internacional de los pasaportes, la seguridad interna, ordenar los flujos migratorios**, proteger a los grupos más vulnerables y optimizar el uso de los recursos públicos, alineando la política migratoria del país con estándares internacionales y objetivos de desarrollo sostenible.

VI. CONCLUSIÓN

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

En atención a las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Defensa Nacional, Orden Interno, Desarrollo Alternativo y Lucha contra las Drogas recomienda la APROBACIÓN del proyecto de ley **10636/2024-CR**, con el siguiente texto sustitutorio:

LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES QUE AUTORIZA EXPEDIR EL PASAPORTE OFICIAL Y PASAPORTE DE EMERGENCIA

Artículo 1. Modificación de los artículos 20, 21, 22, del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones

Se modifican los artículos 20, literal b), d) y e); 21, 22; del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, en los siguientes términos:

Artículo 20. Tipos de pasaporte

El Estado peruano expide los siguientes tipos de pasaporte:

- a. Pasaporte ordinario.
- b. Pasaporte oficial.**
- c. Pasaporte diplomático.
- d. Pasaporte de emergencia.**
- e. Otros, que se determine por instrumentos internacionales.**

El pasaporte ordinario es expedido en el territorio nacional por MIGRACIONES y en el extranjero es expedido por el Ministerio de Relaciones Exteriores a través de las Oficinas Consulares del Perú en el exterior.

Las características físicas, el diseño y las medidas de seguridad del pasaporte ordinario son establecidas por MIGRACIONES. El Ministerio de Relaciones Exteriores expide y determina las características físicas, el

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY 10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE MIGRACIONES

diseño y las medidas de seguridad del pasaporte **oficial**, diplomático, **de emergencia** y otros **que se determine por instrumentos internacionales**.

Artículo 21.- Pasaporte de emergencia para nacionales

Las Oficinas Consulares del Perú en el exterior expiden **un pasaporte de emergencia a un nacional peruano cuando no sea posible emitir un pasaporte ordinario y se requiera la continuación de su viaje para luego retornar al territorio peruano o al país de su residencia**.

Artículo 22.- Pasaporte de emergencia de menor de edad

- 22.1** Excepcionalmente, **un pasaporte de emergencia** a menores de edad nacidos en el **exterior**, hijos o hijas de padre o madre peruanos **por nacimiento, cuyo nacimiento no haya sido inscrito en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC)**.
- 22.2** El pasaporte de emergencia se expide con el fin de **permitir la continuación del viaje para luego retornar al territorio nacional o al país de residencia, sin que ello sustituya la inscripción del nacimiento en el RENIEC ni genere efectos registrales**.

Artículo 2. Incorporación de la cuarta disposición complementaria transitoria al Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones

Se incorpora la cuarta disposición complementaria transitoria al Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, en los siguientes términos:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS

[..]

DICTAMEN RECAÍDO EN EL PROYECTO DE LEY
10636/2024-CR, QUE PROPONE LA LEY QUE MODIFICA EL
DECRETO LEGISLATIVO 1350, DECRETO LEGISLATIVO DE
MIGRACIONES

**CUARTA. - Emisión de salvoconductos y pasaporte especial hasta
culminar stock existente**

El Ministerio de Relaciones Exteriores continúa emitiendo los salvoconductos y el pasaporte especial hasta culminar el stock existente conforme a lo dispuesto en la normativa vigente.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Adecuación del Reglamento

El Poder Ejecutivo adecúa el reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, a las disposiciones dispuestas en la presente ley en un plazo de 120 días calendario contados a partir de su entrada en vigor.