

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

## **COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO**

**Periodo Anual de Sesiones 2025 – 2026**

**Señor Presidente:**

Ha ingresado para dictamen el Decreto Legislativo 1656, Decreto Legislativo que establece el marco normativo para la creación e implementación de la plataforma tecnológica denominada "Sistema Integrado de Gestión Migratoria y Evaluación de Riesgo Migratorio (SIGMER) del Ministerio de Relaciones Exteriores".

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, de fecha 4 de noviembre de 2025, con el voto **a favor** de los congresistas: ALEGRÍA GARCÍA, Arturo; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; AGUINAGA RECUENCO, Alejandro Aurelio; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MOYANO DELGADO, Martha Lupe; ELÍAS ÁVALOS, José Luis; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; CALLE LOBATÓN, Digna; JUÁREZ CALLE, Heidy Lisbeth; MUÑANTE BARRIOS, Alejandro; HERRERA MEDINA, Noelia Rossvith; MEDINA MINAYA, Esdras Ricardo; TUDELA GUTIÉRREZ, Adriana Josefina; WILLIAMS ZAPATA, José Daniel; MORANTE FIGARI, Jorge Alberto y ECHAÍZ RAMOS VDA. DE NÚÑEZ, Gladys Margot. Ningún voto **en contra**. Con el voto **en abstención** del congresista: CERRÓN ROJAS, Waldemar José.

### **I. SITUACIÓN PROCESAL**

Con fecha 20 de setiembre de 2024 se publicó en el diario oficial El Peruano, el Decreto Legislativo 1656, Decreto Legislativo que establece el marco normativo para la creación e implementación de la plataforma tecnológica denominada "Sistema Integrado de Gestión Migratoria y Evaluación de Riesgo Migratorio (SIGMER) del Ministerio de Relaciones Exteriores".

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

Mediante Oficio N° 246-2024-PR, la presidente de la República dio cuenta de la promulgación del Decreto Legislativo 1656 al Congreso de la República. Dicho documento fue ingresado por el Área de Trámite Documentario el 20 de setiembre de 2024, siendo remitido el mismo día a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso, de conformidad con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso.

En ese contexto, la Comisión de Constitución y Reglamento, mediante Oficio N° 0191-2024-2025-CCR/CR de fecha 25 de setiembre de 2024, puso en conocimiento de la Subcomisión de Control Político, con la finalidad de que sea analizada su constitucionalidad, de acuerdo con lo establecido en el artículo 104 de la Constitución Política del Perú, y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

En la Tercera Sesión Ordinaria de la Subcomisión de Control Político, del 3 de octubre de 2025, fue aprobado por **UNANIMIDAD** el Informe de la Subcomisión de Control Político, en el que se concluyó que el Decreto Legislativo 1656, Decreto Legislativo que establece el marco normativo para la creación e implementación de la plataforma tecnológica denominada "Sistema Integrado de Gestión Migratoria y Evaluación de Riesgo Migratorio (SIGMER) del Ministerio de Relaciones Exteriores", **CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 32089, y por lo tanto **ACUERDA** remitir el informe a la Comisión de Constitución y Reglamento.

En tal sentido, corresponde ahora a esta comisión evaluar la legislación delegada de conformidad con los parámetros señalados tanto en la Constitución Política como en el Reglamento del Congreso y en la norma autoritativa (Ley 32089).

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

## **II. MARCO NORMATIVO**

### **2.1. Constitución Política del Perú**

**“Artículo 101.-** Los miembros de la Comisión Permanente del Congreso son elegidos por éste. Su número tiende a ser proporcional al de los representantes de cada grupo parlamentario y no excede del veinticinco por ciento del número total de congresistas.

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

[...]

4. Ejercitar la delegación de facultades legislativas que el Congreso le otorgue. No pueden delegarse a la Comisión Permanente materias relativas a reforma constitucional, ni a la aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República.

[...]”.

**“Artículo 102.-** Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.

2. Velar por el respeto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.

[...]”.

**“Artículo 104.-** El Congreso puede delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar, mediante decretos legislativos, sobre la materia específica y por el plazo determinado establecidos en la ley autoritativa.

No pueden delegarse las materias que son indelegables a la Comisión Permanente.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

Los decretos legislativos están sometidos, en cuanto a su promulgación, publicación, vigencia y efectos, a las mismas normas que rigen para la ley.

El presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo”.

## **2.2. Reglamento del Congreso de la República**

**“Artículo 90.-** El Congreso ejerce control sobre los Decretos Legislativos que expide el presidente de la República en uso de las facultades legislativas a que se refiere el artículo 104 de la Constitución Política, de acuerdo con las siguientes reglas:

a) El presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los Decretos Legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.

[...]

c) La Comisión informante presenta dictamen, obligatoriamente, en un plazo no mayor de 10 días. En el caso que el o los decretos legislativos contravengan la Constitución Política o excedan el marco de la delegación de facultades otorgado por el Congreso, recomienda su derogación o su modificación para subsanar el exceso o la contravención, sin perjuicio de la responsabilidad política de los miembros del Consejo de Ministros”.

## **2.3. Ley 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del estado, seguridad ciudadana y defensa nacional**

### **“Artículo 1. Objeto de la Ley**

La presente ley tiene por objeto delegar en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, por el plazo de

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

noventa días calendario, contados a partir de la entrada en vigor de la presente ley, dentro de los alcances de lo dispuesto por los artículos 101 y 104 de la Constitución Política del Perú y de los artículos 5, 72, 76 y 90 del Reglamento del Congreso de la República, y comprende las materias desarrolladas en el artículo 2.

**Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas**

"[...]

**2.10. Seguridad y Defensa Nacional en el ámbito de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital.**

**2.10.1.** Establecer el marco normativo para la creación e implementación del Sistema Integrado de Evaluación del Riesgo Migratorio como mecanismo de cooperación y coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Superintendencia Nacional de Migraciones y los organismos nacionales de inteligencia, contrainteligencia y seguridad del Estado para el intercambio de información sobre flujos migratorios irregulares, redes de tráfico ilícito de migrantes y demás riesgos, con la finalidad de fortalecer la evaluación del riesgo migratorio y contribuir a la seguridad y defensa nacional.

[...]

**III. ANÁLISIS DE CONSTITUCIONALIDAD**

**3.1. La legitimidad del control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo**

El artículo 104 de la Constitución Política, que regula la potestad del Congreso de la República para delegar su facultad de legislar al Poder Ejecutivo, a través de decretos legislativos, establece que el presidente de la República da cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de cada decreto legislativo.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

Dicha obligación de dar cuenta de la emisión de los decretos legislativos y de sus respectivas exposiciones de motivos al Congreso de la República, se sustenta en lo siguiente:

- a) El deber del Congreso de la República de velar por el respeto de la Constitución Política y de las leyes (artículo 102 de la Norma Fundamental).
- b) Los decretos legislativos se emiten como consecuencia de la dación de una ley autoritativa que es emitida por el Congreso de la República, que fija las materias específicas sobre las que el Poder Ejecutivo podrá legislar, así como el plazo en el cual se podrá emitir dichos decretos.
- c) Atendiendo a que se trata de una “delegación”, la competencia para emitir normas con rango de ley [salvo que se trate de decretos de urgencia, regulados en el artículo 118, numeral 19, de la Constitución Política] corresponde al Congreso de la República, quien actúa en su condición de “entidad delegante” que debe supervisar los actos [en este caso, normas] que realiza el Poder Ejecutivo en su condición de “entidad delegada” en atención a dicha delegación de facultades legislativas.

Por otro lado, tal como lo ha establecido el Tribunal Constitucional, el artículo 104 de la Constitución establece los límites que, a su vez, el Poder Ejecutivo debe observar con ocasión de la expedición legislación ejecutiva delegada. Estos límites, además de los que vienen impuestos explícita o implícitamente por la Constitución, esencialmente están constituidos por aquellos fijados en la ley habilitante y pueden ser: a) Límites temporales, relativa al plazo con que se cuenta con habilitación para legislar; y b) Límites materiales, por lo que la legislación delegada habrá de desarrollar estrictamente las materias identificadas en la ley autoritativa.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cfr. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 13.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

### **3.2. Los parámetros que rigen el control parlamentario de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo**

El artículo 90, literal c), del Reglamento del Congreso de la República, establece que en caso de que el decreto legislativo contravenga la Constitución Política, el procedimiento parlamentario regulado en el Reglamento del Congreso, o exceda el marco de la delegación de facultades contenida en la ley autoritativa, la comisión informante que presente el dictamen recomendará su derogación o su modificación.

En ese contexto, se puede advertir que se presentan claramente tres parámetros normativos para el ejercicio del control parlamentario de los decretos legislativos: a) la Constitución Política, b) el Reglamento del Congreso y c) la Ley autoritativa.

Por otro lado, conforme a lo señalado por el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente N° 0017-2003-AI/TC, se han establecido los principios que inspiran el control político parlamentario: el principio de rendición de cuentas y el de responsabilidad política<sup>2</sup>.

En tal sentido, recae sobre la Comisión de Constitución y Reglamento el deber de asegurar el cumplimiento del procedimiento de control de los decretos legislativos establecido en el artículo 90 del Reglamento del Congreso, así como el cumplimiento de la ley autoritativa y en ese sentido debe analizar si el decreto legislativo regula las materias específicas y si ha sido emitido dentro del plazo establecido en dicha ley. Igualmente analiza que dicha norma no vulnere las disposiciones señaladas en la Constitución Política.

#### **A) La Constitución Política como parámetro de control**

<sup>2</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 16 de marzo de 2004, recaída en el Expediente N.º 0017-2003-AI/TC. Fundamento Jurídico 17.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

Se debe efectuar un examen de constitucionalidad; es decir, utilizar la Constitución Política como parámetro de control; esto implica que se interprete el decreto legislativo a la luz de los principios de interpretación conforme a la Constitución.

En cuanto a este examen, resulta aplicable el principio de conservación de la ley, de manera que cuando se efectúe un control material o de fondo del decreto legislativo, debería proceder su derogatoria solo en aquellos supuestos en los cuales no resulte admisible ubicar alguna interpretación compatible con el ordenamiento constitucional posible.

Con relación a dichos principios, el Tribunal Constitucional mencionó en la sentencia recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC<sup>3</sup>, lo siguiente:

**"- El principio de conservación de la ley.** Mediante este axioma se exige al juez constitucional "salvar", hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado.

Es decir, la expulsión de una ley del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última *ratio* a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es imprescindible e inevitable.

**- El principio de interpretación desde la constitución.** Mediante este axioma o pauta básica se asigna un sentido a una ley cuestionada de inconstitucionalidad, a efectos que ella guarde coherencia y armonía con el plexo del texto fundamental".

Dichos principios son complementados al principio de presunción de constitucionalidad de la ley, respecto del cual se ha pronunciado el Tribunal

---

<sup>3</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 31 de diciembre de 2004, recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC. Fundamento Jurídico 3.



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

Constitucional en la sentencia recaída en el Expediente 00033-2007-PI/TC<sup>4</sup>, señalando lo siguiente:

"4. Que, según el Principio de presunción de constitucionalidad, las leyes gozan de la presunción que se encuentran de conformidad con la Constitución, hasta que este Tribunal en ejercicio de su función jurisdiccional la declare inconstitucional, en ese sentido todas las normas que emanan del Estado son consideradas constitucionales. Este Principio se ha materializado en la Segunda Disposición Final de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional: "Los Jueces y Tribunales sólo inaplican las disposiciones que estimen incompatibles con la Constitución cuando por vía interpretativa no sea posible la adecuación de tales normas al ordenamiento constitucional". Así también el Principio de conservación de las leyes permite afirmar la seguridad jurídica y mantener la legitimidad democrática de la que gozan las leyes. [...]" [Énfasis agregado].

Adviértase que dicha interpretación a favor del decreto legislativo se circunscribe única y exclusivamente al control parlamentario que se efectúa al interior de la comisión informante, y se desarrolla respecto de un decreto específico, tomando como parámetro la Constitución Política. Por lo que no existe ningún impedimento para que con posterioridad a la emisión, debate y aprobación del dictamen de control parlamentario se puedan presentar iniciativas legislativas con la finalidad de modificar o derogar aquel decreto legislativo.

En ese sentido, se deben analizar como parámetro de control de los Decretos Legislativos a la ley autoritativa, y se dispone que este control debe ser riguroso y estricto, mientras que, si el parámetro es la Constitución Política, al tratarse de un control de fondo del contenido del Decreto Legislativo, resulta admisible un control flexible y abierto, en aras de salvaguardar "la seguridad jurídica y la gobernabilidad del Estado" como lo ha señalado el Tribunal Constitucional.

<sup>4</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 31 de diciembre de 2004, recaída en el Expediente 0004-2004-PCC/TC. Fundamento Jurídico 3.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

## **B) Reglamento del Congreso como parámetro de control de constitucionalidad**

El artículo 90 regula el procedimiento que debe seguirse para iniciar el control de los decretos legislativos que emite el Poder Ejecutivo. Y precisa las siguientes reglas:

- El presidente de la República debe dar cuenta al Congreso o a la Comisión Permanente de los decretos legislativos que dicta en uso de las facultades legislativas, dentro de los tres días posteriores a su publicación.
- Recibido el oficio y el expediente mediante el cual el presidente de la República da cuenta de la expedición del decreto legislativo y a más tardar el primer día útil siguiente, el presidente del Congreso envía el expediente a la Comisión de Constitución y Reglamento del Congreso o a la que señale la ley autoritativa, para su estudio.

En consecuencia, por disposición del Reglamento del Congreso, la Comisión de Constitución y Reglamento debe evaluar, en primer lugar, el cumplimiento de estas reglas formales: el plazo para la dación en cuenta y la remisión del expediente completo del decreto legislativo.

Al respecto, el Decreto Legislativo 1656 fue publicado el 20 de setiembre de 2024, y se dio cuenta al Congreso de la República el mismo día, mediante Oficio N° 246-2024-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo **se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación** a que se refiere el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.

La importancia del plazo para la dación en cuenta se sustenta en que se trata del cumplimiento de una obligación del Poder Ejecutivo, que debe ser concretada no en cualquier momento a criterio del obligado, sino dentro del plazo que el Congreso ha decidido como oportuno, es decir, dentro de los tres días siguientes a la publicación

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

del decreto legislativo. Fecha a partir de la cual el Congreso podrá iniciar el control de la norma, que es una potestad reconocida al Parlamento y no una imposición de la Constitución Política (como sí lo es para el Poder Ejecutivo). **En otras palabras, mientras que el Poder Ejecutivo tiene la obligación de dar cuenta al Congreso en el plazo establecido, el Congreso decide la oportunidad de ejercer el control parlamentario de los actos normativos del Poder Ejecutivo.**

**C) La ley autoritativa como parámetro de control**

Los criterios que se deben evaluar para verificar si el decreto legislativo se enmarca dentro de ley autoritativa como parámetro de control son: i) la adecuación de la norma a la materia específica y ii) cumplimiento del plazo determinado.

A efectos de corroborar que el texto del decreto legislativo que se examina se ha ajustado a la materia delegada contenida en la norma autoritativa, se puede recurrir a examinar: i) el texto expreso del extremo de la ley autoritativa invocado en el decreto legislativo, ii) la exposición de motivos de la propuesta legislativa con la que el Poder Ejecutivo solicitó la delegación de facultades, iii) el dictamen de la Comisión que se pronunció sobre el pedido de delegación de facultades, y iv) la exposición de motivos y los considerandos del propio decreto legislativo.

Sobre el particular, en la medida que la competencia o facultad legislativa le corresponde al Congreso de la República y que los decretos legislativos se emiten, precisamente, en atención a una ley autoritativa mediante la cual el Poder Legislativo delega su facultad normativa al Poder Ejecutivo, se estima que dicho control debe ser estricto, es decir, no se debe optar por interpretaciones excesivamente flexibles que limiten o disminuyan la competencia originaria y ordinaria del Poder Legislativo para legislar.

En ese sentido, ante la existencia de una duda razonable sobre si la materia regulada por el decreto legislativo se enmarca dentro la "materia específica delegada" en la ley

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

autoritativa, se debe optar por la interpretación que concluya que dicha materia no fue delegada al Poder Ejecutivo, privilegiando el debate al interior del Congreso de la República.

Al respecto, es preciso recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC<sup>5</sup>, ha destacado la necesidad de que se precisen las materias delegadas al Poder Ejecutivo, al señalar lo siguiente:

"20. Dentro de estos límites se encuentra la obligación de especificar la materia sobre la cual recae la delegación. Una infracción a esta exigencia se presenta no solo cuando existe una delegación 'en blanco', sino también cuando se concretan delegaciones legislativas generales, indefinidas o imprecisas. El Tribunal no pretende que el legislador identifique los detalles de aquello que se delega [una situación que comportaría que el legislador desarrolle en sí misma la materia que se pretende delegar y torne con ello innecesaria la delegación misma], pero sí considera necesario, desde el punto de vista del artículo 104 de la Constitución, que se delimite con suficiente claridad los confines de la materia sobre la que se autoriza legislar al Ejecutivo, y que aquello que se ha delegado no caiga dentro de las materias sobre las cuales existe una reserva absoluta de ley." [Énfasis agregado].

La interpretación de la materia delegada debe hacerse de manera estricta y rigurosa, y no de manera extensiva, porque, como se ha explicado la potestad legislativa reside en el Congreso de la República, puesto que es el órgano que representa el pluralismo político, donde los procedimientos legislativos implican labores de estudio y debate, conforme al respeto de los principios democráticos. Siendo dichos debates públicos y a través de los cuales se procura canalizar los proyectos y exteriorizar las posiciones de los distintos sectores de la sociedad.

<sup>5</sup> TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Sentencia de fecha 8 de julio de 2015, recaída en el Expediente 00022-2011-PI/TC. Fundamento Jurídico 20.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

Mientras que, en el ámbito del Poder Ejecutivo, no necesariamente opera un procedimiento plural como el descrito; por cuanto el debate previo a la aprobación de un decreto legislativo se limita al Consejo de Ministros, encontrándose dicho debate limitado por el plazo otorgado por la ley autoritativa que, por la propia naturaleza extraordinaria de los decretos legislativos, el debate al interior del Ejecutivo es más restringido y breve.

### **3.3. Análisis del caso concreto**

Esta comisión considera pertinente realizar el análisis del Decreto Legislativo, conforme a las siguientes secciones:

#### **A) Identificación de la materia de delegación de facultades**

El Decreto Legislativo 1656 se sustenta en la delegación de facultades contenida en el subnumeral 2.10.1. del numeral 2.10. del artículo 2 de la Ley 32089, Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional; estableciendo lo siguiente:

#### **Artículo 2. Materias de la delegación de facultades legislativas**

“[...]”

##### **2.10. Seguridad y Defensa Nacional en el ámbito de inteligencia, contrainteligencia y seguridad digital**

**2.10.1.** Establecer el marco normativo para la creación e implementación del Sistema Integrado de Evaluación del Riesgo Migratorio como mecanismo de cooperación y coordinación entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, la Superintendencia Nacional de Migraciones y los organismos nacionales de inteligencia, contrainteligencia y seguridad del Estado para el intercambio de información sobre flujos migratorios irregulares, redes de tráfico ilícito de migrantes y demás riesgos,

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

con la finalidad de fortalecer la evaluación del riesgo migratorio y contribuir a la seguridad y defensa nacional.

[...]

Conforme a esta autorización material, corresponde evaluar si el articulado del Decreto Legislativo 1656 se ajusta a los parámetros invocados.

**B) Contenido del Decreto Legislativo examinado**

El Decreto Legislativo 1656, Decreto Legislativo que establece el marco normativo para la creación e implementación de la plataforma tecnológica denominada "Sistema Integrado de Gestión Migratoria y Evaluación de Riesgo Migratorio (SIGMER) en el Ministerio de Relaciones Exteriores".

**Artículo 1. Objeto**

La presente norma tiene por objeto crear la plataforma tecnológica denominada "Sistema Integrado de Gestión Migratoria y Evaluación de Riesgo Migratorio (SIGMER) del Ministerio de Relaciones Exteriores".

**Artículo 2. Finalidad**

Fortalecer la política migratoria externa mediante la integración de los sistemas de información internos del Ministerio de Relaciones Exteriores, para mejorar la gestión de procesos migratorios bajo el ámbito de su competencia, la evaluación del riesgo migratorio en el ámbito externo y contribuir a la seguridad nacional.

**Artículo 3. Ámbito de aplicación**

El presente Decreto Legislativo es aplicable al Ministerio de Relaciones Exteriores y a aquellas entidades que en el marco de la cooperación interinstitucional compartan información al SIGMER y estén involucrados en los procesos relacionado con la gestión migratoria.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

## **CAPITULO II**

### **DEL SIGMER**

#### **Artículo 4. De la plataforma "Sistema Integrado de Gestión Migratoria y Evaluación de Riesgo Migratorio (SIGMER) del Ministerio de Relaciones Exteriores"**

El SIGMER es la plataforma tecnológica que integra los sistemas de información internos del Ministerio de Relaciones Exteriores para la gestión de los procesos migratorios de su competencia. El Ministerio de Relaciones Exteriores es responsable de su administración, gestión y actualización.

#### **Artículo 5. Colaboración interinstitucional**

El Ministerio de Relaciones Exteriores promueve la colaboración entre entidades públicas para la gestión eficiente de los procesos migratorios bajo su competencia, para tal fin:

5.1. El Ministerio del Interior, la Superintendencia Nacional de Migraciones, y toda entidad pública que se encuentre, directa o indirectamente, involucrada en cualquier proceso vinculado con la gestión migratoria a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores; proveen la información que requiera esta entidad, previa coordinación y considerando las competencias y funciones de cada una de ellas.

5.2. Toda entrega de información se realiza a título gratuito, cumpliendo los procesos de seguridad y confidencialidad establecidos en la normativa especial sobre la materia.

#### **Artículo 6. Suministro de Información en la PNI**

6.1. Las entidades referidas en el artículo precedente publican, en la Plataforma Nacional de Interoperabilidad (PNI), servicios de información necesarios para la gestión migratoria y evaluación del riesgo migratorio en el SIGMER.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

6.2. La publicación y consumo de servicios en la PNI es gratuita y no requiere la suscripción de convenios interinstitucionales.

6.3. La PNI puede componer y orquestar los servicios de información con miras a optimizar el intercambio y búsqueda de información necesaria para la gestión migratoria y evaluación del riesgo migratorio.

**Artículo 7. Protección de datos personales, seguridad de la información, transparencia y acceso a la información pública**

7.1. El Ministerio de Relaciones Exteriores implementa las medidas de seguridad necesarias para garantizar la confidencialidad, integridad y disponibilidad de la información gestionada por el SIGMER.

7.2. El tratamiento de datos personales en el SIGMER se rige por lo establecido en la Ley N° 29733, Ley de Protección de Datos Personales o la norma especial sobre la materia.

7.3. El tratamiento de la información contenida en el SIGMER se rige conforme a lo establecido en la Ley N° 27806, Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública o la norma especial sobre la materia.

**Artículo 8. Financiamiento**

La implementación de lo establecido en el presente Decreto Legislativo se financia con cargo al presupuesto institucional del Ministerio de Relaciones Exteriores, sin demandar recursos adicionales al Tesoro Público.

**Artículo 9. Publicación**

El presente Decreto Legislativo es publicado en la Plataforma Digital Única del Estado Peruano para Orientación al Ciudadano ([www.gob.pe](http://www.gob.pe)), y en la sede digital del Ministerio de Relaciones Exteriores ([www.gob.pe/rree](http://www.gob.pe/rree)) y del Ministerio del Interior ([www.gob.pe/mininter](http://www.gob.pe/mininter)), el mismo día de su publicación en el diario oficial El Peruano.



**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

### **Artículo 10. Refrendo**

El presente Decreto Legislativo es refrendado por el Presidente del Consejo de Ministros, el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro del Interior.

## **DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES**

### **PRIMERA. Reglamentación**

Mediante decreto supremo, refrendado por el Ministro de Relaciones Exteriores y el Ministro del Interior, a propuesta del Ministerio de Relaciones Exteriores en coordinación con el Ministerio del Interior, la Superintendencia Nacional de Migraciones y la Presidencia del Consejo de Ministros, a través de la Secretaría de Gobierno y Transformación Digital, se aprueba el Reglamento del presente Decreto Legislativo en un plazo no mayor de ciento ochenta (180) días calendario contados desde el día siguiente de la fecha de su publicación.

### **SEGUNDA. Implementación progresiva**

El SIGMER se implementa de manera progresiva, de acuerdo con las fases y plazos establecidos en el reglamento del presente Decreto Legislativo. Durante el proceso de implementación, se garantiza la continuidad de los procesos relacionados con la gestión migratoria en el ámbito externo de competencia del Ministerio de Relaciones Exteriores.

### **TERCERA. Registro de Información Migratoria - RIM**

De conformidad con el numeral 25.2 del artículo 25 del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, a través del SIGMER el Ministerio de Relaciones Exteriores accede y suministra información y documentación para la actualización del Registro de Información Migratoria - RIM, a fin de contribuir y fortalecer la gestión migratoria, optimizando el uso de los recursos y garantizando la consistencia e integridad de la información.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

### **C) Análisis de constitucionalidad de la norma**

Atendiendo a los principios descritos que deben inspirar el análisis de la constitucionalidad de los Decretos legislativos (presunción de constitucionalidad y conservación de la ley), se advierte lo siguiente:

- Cumple con los parámetros constitucionales previstos para la legislación delegada (artículo 104 de la Constitución Política).
- Se verifica que el desarrollo de las materias delegadas en el Decreto Legislativo objeto de análisis, no se encuentra referido a reforma constitucional, aprobación de tratados internacionales, leyes orgánicas, Ley de Presupuesto y Ley de la Cuenta General de la República. Asimismo, la norma analizada no vulnera derechos fundamentales.
- De lo que se aprecia que el presente decreto legislativo ha sido expedido conforme a los preceptos constitucionales.

### **D) Análisis de la facultad y el plazo contenidos en la ley autoritativa**

Esta comisión, luego de analizar el contenido del articulado de la norma en estudio y de la revisión de la norma autoritativa, observa lo siguiente:

- El objeto y disposiciones del Decreto Legislativo analizado se ajusta a la delegación de facultades invocada contenida en la norma autoritativa.
- Por lo tanto, cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas en el marco normativo de conformidad con el subnumeral 2.10.1. del numeral 2.10. del artículo 2 de la Ley 32089.

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

- En cuanto al plazo, se aprecia que, mediante la Ley 32089, publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de julio de 2024, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional, por un plazo de noventa (90) días calendario. Así se tiene que, el Decreto Legislativo 1656 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de setiembre de 2024, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1656, fue emitido dentro del plazo de noventa (90) días calendario, contenido en la ley autoritativa.

**E) Sobre el Informe dictado por la Subcomisión de Control Político.**

Esta comisión observa que existe coincidencia entre los parámetros de control que utiliza esta comisión y los invocados por la Subcomisión de Control Político; por lo que se confirma la conclusión contenida en el Informe aprobado en la fecha 3 de octubre de 2025 emitido por la Subcomisión de Control Político, que considera que el Decreto Legislativo 1656, Decreto Legislativo que establece el marco normativo para la creación e implementación de la plataforma tecnológica denominada "Sistema Integrado de Gestión Migratoria y Evaluación de Riesgo Migratorio (SIGMER) en el Ministerio de Relaciones Exteriores", **SÍ CUMPLE** con lo dispuesto en el artículo 101 numeral 4, y el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, por cuanto no contraviene la normativa constitucional, y se enmarca dentro de las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 32089.

**IV. CUADRO RESUMEN**

La evaluación realizada por esta comisión se puede resumir en el siguiente cuadro:

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

### Cuadro 1

#### Control formal y sustancial de la norma evaluada

CONTROL FORMAL	
Requisitos formales	Cumplimiento de requisitos formales
Plazo para dación en cuenta	<p>✓ <b>Sí cumple.</b></p> <p>El Decreto Legislativo 1656 fue publicado el 20 de setiembre de 2024, y se dio cuenta al Congreso de la República el mismo día, mediante Oficio N° 246-2024-PR, con lo cual, el ingreso del Decreto Legislativo se realizó dentro del plazo de tres días posteriores a su publicación, a que se refiere el literal a) del artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República.</p>
Plazo para la emisión de la norma	<p>✓ <b>Sí cumple.</b></p> <p>La Ley 32089, publicada en el diario oficial El Peruano el 4 de julio de 2024, se delegó al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre las materias señaladas en los artículos 1 y 2 de la citada ley, por un plazo de noventa (90) días calendario. El Decreto Legislativo 1656 fue publicado en el diario oficial El Peruano el 20 de setiembre de 2024, dentro del plazo otorgado por la Ley Autoritativa. Por lo tanto, se concluye que el Decreto Legislativo 1656, fue emitido dentro del plazo de noventa (90) días calendario, contenido en la ley autoritativa.</p>
CONTROL MATERIAL	
Requisitos sustanciales	Cumplimiento de requisitos sustanciales
Constitución Política del Perú.	<p>✓ <b>Sí cumple.</b></p> <p>No contraviene normas constitucionales.</p>
Materia específica	<p>✓ <b>Sí cumple.</b></p> <p>El Decreto Legislativo 1656 cumple con los parámetros previstos en la norma autoritativa; es decir se emitió dentro de las facultades conferidas de conformidad con el subnumeral 2.10.1. del numeral 2.10. del artículo 2</p>

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**

	de la Ley 32089; Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.
--	--

Elaboración: Comisión de Constitución y Reglamento.

## **V. CONCLUSIÓN**

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, recogiendo el contenido del Informe sobre el Decreto Legislativo 1656 aprobado el 3 de octubre de 2025 por la Subcomisión de Control Político; concluye que el Decreto Legislativo 1656, Decreto Legislativo que establece el marco normativo para la creación e implementación de la plataforma tecnológica denominada "Sistema Integrado de Gestión Migratoria y Evaluación de Riesgo Migratorio (SIGMER) en el Ministerio de Relaciones Exteriores", **SÍ CUMPLE** con lo dispuesto por el artículo 104 de la Constitución Política del Perú y el artículo 90 del Reglamento del Congreso de la República, y se enmarca en las facultades delegadas por el Congreso de la República al Poder Ejecutivo mediante la Ley 32089; Ley que delega en el Poder Ejecutivo la facultad de legislar en materias de reactivación económica, simplificación y calidad regulatoria, actividad empresarial del Estado, seguridad ciudadana y defensa nacional.

Dese cuenta.  
Sala de Sesiones  
Lima, 4 de noviembre de 2025

**ARTURO ALEGRÍA GARCÍA**  
Presidente  
Comisión de Constitución y Reglamento



*"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres".  
"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana".*

**DICTAMEN RECAÍDO EN EL DECRETO LEGISLATIVO 1656, DECRETO LEGISLATIVO QUE ESTABLECE EL MARCO NORMATIVO PARA LA CREACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA PLATAFORMA TECNOLÓGICA DENOMINADA "SISTEMA INTEGRADO DE GESTIÓN MIGRATORIA Y EVALUACIÓN DE RIESGO MIGRATORIO (SIGMER) EN EL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES".**