



Dictamen de insistencia de la autógrafa de ley que modifica el Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento. (Proyectos de ley 4053/2022-CR y 6907/2023-CR).

**COMISIÓN DE DESCENTRALIZACIÓN, REGIONALIZACIÓN, GOBIERNOS
LOCALES Y MODERNIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL ESTADO**

Periodo Anual de Sesiones 2024 – 2025

Señor Presidente:



Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Política del Perú y el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, la observación formulada por la Presidenta de la República a la autógrafa de ley que modifica el Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento. (Proyectos de ley 4053/2022-CR y 6907/2023-CR).

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la sexta sesión extraordinaria de la Comisión, de fecha 20 de mayo de 2025, con 21 votos a favor de los congresistas: ZEGARRA SABOYA, Ana Zadith; CASTILLO RIVAS, Eduardo Enrique; ARAGÓN CARREÑO, Luis Ángel; AGÜERO GUTIÉRREZ, María Antonieta; ARRIOLA TUEROS, José Alberto; CAMONES SORIANO, Lady Mercedes; HUAMÁN CORONADO, Raúl; JUÁREZ GALLEGOS, Carmen Patricia; MARTICORENA MENDOZA, Jorge Alfonso; PADILLA ROMERO, Javier Rommel; PAZO NUNURA, José Bernardo; PORTERO LÓPEZ, Hilda Marleny; QUIROZ BARBOZA, Segundo Teodomiro; QUISPE MAMANI, Wilson Rusbel; REVILLA VILLANUEVA, César Manuel; SANTISTEBAN SUCLUPE, Magally; TAIPE CORONADO, María Elizabeth; TORRES SALINAS, Rosio y ZEBALLOS MADARIAGA, Carlos Javier.

Y los votos a favor de los congresistas accesorios: CRUZ MAMANI, Flavio y VÁSQUEZ VELA, Lucinda; en reemplazo de los congresistas REYES CAM, Abel Augusto y PAREDES GONZALES, Alex Antonio, respectivamente.

Votaron en abstención los congresistas: CÓRDOVA LOBATÓN, María Jessica; CUTIPA CCAMA, Víctor Raúl y ROBLES ARAUJO, Silvana Emperatriz.

Dictamen de insistencia de la autógrafa de ley que modifica el Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento. (Proyectos de ley 4053/2022-CR y 6907/2023-CR).

I. SITUACIÓN PROCESAL

El 12 de diciembre de 2024, el Pleno del Congreso de la República aprobó el texto sustitutorio presentado por la Presidencia de la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado, recaído en los proyectos de ley 4053/2022-CR y 06907/2023-CR Ley que modifica el Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones - MIGRACIONES, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento.

El día 20 de diciembre de 2024, la referida autógrafa de la Ley fue remitida al Poder Ejecutivo, de conformidad con lo que establece el artículo 108 de la Constitución Política.

El día 20 de enero de 2025, mediante Oficio 028-2025-PR, la Presidenta de la República, envió al Congreso de la República la observación a la autógrafa de la ley antes citada, la que fue derivada a esta Comisión, para estudio y dictamen.

II. MARCO NORMATIVO

2.1 Constitución Política del Perú

Artículo 108

2.2. Reglamento del Congreso

Artículos 79 y 79A

III. ANÁLISIS TÉCNICO

3.1 Descripción del contenido de la autógrafa de ley

La autógrafa de ley aprobada por el Congreso de la República propone la modificación de los artículos 6 y 7 del Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo

Dictamen de insistencia de la autógrafa de ley que modifica el Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento. (Proyectos de ley 4053/2022-CR y 6907/2023-CR).

que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento.

Respecto del artículo 6 que regula las funciones de Migraciones, plantea modificar los literales d y r, con el objetivo de incluir como función la formación capacitación y actualización a los funcionarios públicos, servidores públicos y a la ciudadanía en materia migratoria, así como realizar investigaciones en dicha materia y transmitir conocimientos, valores éticos y morales que contribuyan a la seguridad nacional, el orden interno y el orden público.

Con relación al literal r, se plantea incluir que se pueda aplicar sanciones a empresas de transporte nacional por infracción a la normatividad vigente. A la fecha, la ley permite solo considerar a las empresas internacionales.

Al precisarse una función adicional, es evidente que debe establecerse qué unidad orgánica sería la que atendería dicha función; por ello, en el artículo 7 se incluyen los órganos de defensa jurídica, órgano resolutorio y órgano académico, este último se encargaría de cubrir la función señalada en el literal d del artículo 6.

La creación del órgano de defensa jurídica se basa en las necesidades y problemática especiales que se presentan en Migraciones, que, por su naturaleza, requieren que sean defendidos a nivel judicial, arbitral o procedimientos administrativos, por un órgano de defensa jurídica del Estado debidamente capacitado en la materia para poder defender correctamente los intereses de dicha institución.

Y considerando que Migraciones resuelve procedimientos que afectan la situación jurídica de las personas y sus derechos fundamentales, se requiere de una conformación de un órgano resolutorio especializado que resuelva de una manera eficiente y correcta estos procedimientos.

Dictamen de insistencia de la autógrafa de ley que modifica el Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento. (Proyectos de ley 4053/2022-CR y 6907/2023-CR).

3.2 Resumen de la observación a la autógrafa de ley en estudio

El Poder Ejecutivo indica que conforme a lo señalado en *“los artículos 283 y 334 de la Ley N° 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, que prescribe que los organismos públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, cuya creación se realiza por Ley a iniciativa de este Poder con opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros, precisándose que en dicha Ley se debe señalar las competencias, funciones generales y estructura básica del organismo público”*; solo ellos tiene competencia para exclusiva para proponer proyectos que busquen modificar la estructura orgánica y funciones de un organismo público como Migraciones.

Explica que las funciones y estructura orgánica de Migraciones afectaría la reserva de competencia del Poder Ejecutivo, ya que los organismos públicos son entidades desconcentradas de dicho poder del Estado y, por tanto, su creación se realiza por ley a su iniciativa con opinión favorable de la Presidencia del Consejo de Ministros, en concordancia con el numeral 31.1 del artículo 31 de los Lineamientos de Organización del Estado, aprobado por Decreto Supremo 054-2018-PCM.

Por ello observa la autógrafa de ley, ya que, según su parecer, la propuesta afecta el principio de separación de poderes, en lo que respecta a la autonomía funcional y la distribución de competencias entre los poderes del Estado y demás órganos constitucionalmente autónomos.

3.3 Análisis de la observación a la autógrafa de ley

La Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (en adelante solo LOPE) cuenta con 48 artículos, por ende, es **imposible** que se pueda hacer referencia a artículos como el **283 al 334** que no existen en la mencionada ley.

Centrándonos en el fondo del asunto, que está referido a la regulación de los organismos públicos, se evidencia que el artículo 28 de la LOPE define su naturaleza e indica taxativamente lo siguiente:

Dictamen de insistencia de la autógrafa de ley que modifica el Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento. (Proyectos de ley 4053/2022-CR y 6907/2023-CR).

Artículo 28.- Naturaleza

Los Organismos Públicos son entidades desconcentradas del Poder Ejecutivo, con personería jurídica de Derecho Público. Tienen competencias de alcance nacional.

Están adscritos a un Ministerio y son de dos tipos:

1. Organismos Públicos Ejecutores, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

2. Organismos Públicos Especializados, cuya creación y disolución se realiza por Ley a iniciativa del Poder Ejecutivo.

En ambos casos, su reorganización, fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerdan por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

Los Reglamentos de Organización y Funciones respectivos se aprueban por decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros.

De la lectura de este artículo se desprende que la **creación** de un organismo público sea ejecutor o especializado **se realiza por ley a iniciativa del Poder Ejecutivo**; y que su reorganización fusión, cambio de dependencia o adscripción se acuerda vía decreto supremo. En ninguna parte de dicha ley se señala que cuando se van a establecer funciones o actualización de su estructura orgánica se requiere de opinión favorable de la PCM.

No obstante, lo que si queda claro es que la creación de este organismo se realiza por **ley**, que, cabe resaltar, es aprobada de **forma exclusiva** por el Congreso de la República.

También queda claro que, en la ley, evidentemente, se señalan las competencias, funciones generales y estructura básica del organismo público, y que dichos contenidos **no necesariamente responden al texto original del proyecto de ley** puesto que durante el procedimiento legislativo de estudio en comisiones o debate en el Pleno del Congreso es bastante frecuente realizar ajustes de mejora.

Por tanto, **las mejoras que se introduzcan en un proyecto de ley de creación de un organismo público, en el que se detallen funciones y estructura básica, es**

Dictamen de insistencia de la autógrafa de ley que modifica el Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento. (Proyectos de ley 4053/2022-CR y 6907/2023-CR).

una competencia exclusiva del Congreso de la República, sustentada en su función legislativa.

Ahora bien, la Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, Ley 27658; solo exige previa opinión favorable de la Secretaría de Gestión Pública de la Presidencia del Consejo de Ministros, solo para los casos de *fusión de órganos, programas, proyectos especiales, dependencias, organismos públicos, comisiones y en general toda instancia del Poder Ejecutivo*¹. Aplica también esta exigencia para el cambio de *adscripción de un organismo público de un sector a otro y al cambio de dependencia de un programa o proyecto especial del Poder Ejecutivo*.

En conclusión, en ninguna de estas leyes (LOPE y Ley marco) precisa que la mejora de una ley ya aprobada por el Congreso, referida a funciones de un organismo público, sea de exclusiva competencia del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, sobre la supuesta vulneración del principio de separación de poderes, es necesario recordar que el Tribunal Constitucional, en la sentencia recaída en el expediente 006-2019-CC/TC² ha señalado, en el fundamento 31 y siguientes que el principio de separación de poderes hace referencia a *la autonomía funcional y a las diferentes competencias que cada poder estatal (y también cada órgano constitucional autónomo) tiene, pero también a las distintas funciones (sociales y políticas) que cada uno cumple tendencialmente (tales como representar, legislar y fiscalizar en el caso del Legislativo, o de gobernar y hacer cumplir las leyes en el caso del Ejecutivo)*.

Pero también explica que por el principio de cooperación: *las competencias y funciones de los poderes y órganos constitucionales autónomos deben estar*

¹ Artículo 13 de la citada ley.

² Ver la sentencia completa en <https://tc.gob.pe/jurisprudencia/2020/00006-2019-CC.pdf>

Dictamen de insistencia de la autógrafa de ley que modifica el Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento. (Proyectos de ley 4053/2022-CR y 6907/2023-CR).

orientadas al cumplimiento de los fines del Estado (artículo 44 de la Constitución), a la concreción del conjunto de bienes y valores constitucionales (...). De esta manera, entre los poderes públicos resulta de aplicación el principio de "lealtad constitucional", el cual, además del respeto a las competencias y funciones ajenas, orienta el comportamiento de los actores estatales hacia la consecución del bien común, que debe ser el fin último de la política.

Además, indica el Tribunal que, sobre la base de este principio de cooperación deben evitarse conductas obstruccionistas, desleales o egoístas por parte de los poderes o políticos. Si bien la política tiene una faz confrontacional inevitable, las instituciones y competencias constitucionales deben ser interpretadas y ejercidas en el sentido de fomentar la integración social, la unidad política y optimización de los fines y principios constitucionales, entre otros.

La autógrafa de ley aprobada por el Pleno del Congreso no plantea la creación, ni fusión, absorción ni eliminación de algún organismo público del Poder Ejecutivo, por ende, la observación presidencial parte de una interpretación errada de la autógrafa, pues lo que se plantea es la inclusión de una función como la de "formar, capacitar, especializar y actualizar permanentemente a los funcionarios públicos, servidores públicos y a la ciudadanía en materia migratoria, así como realizar investigaciones en dicha materia y transmitir conocimientos, valores éticos y morales que contribuyan a la seguridad nacional, el orden interno y el orden público"; a efectos que puedan cumplir con todas sus funciones de mejor manera y así puedan brindar un mejor servicio a la ciudadanía, que es uno de los fines del Estado; por tanto, este acto legislativo es un acto basado en el principio de colaboración entre poderes; máxime si consideramos que tanto el Ministerio del Interior y la propia Superintendencia Nacional de Migraciones están a favor de la propuesta aprobada por el Congreso de la República.

Y respecto a la actualización de su estructura orgánica, para incluir los órganos de Defensa Jurídica, Resolutivo y Académico; es necesario señalar que Migraciones

Dictamen de insistencia de la autógrafa de ley que modifica el Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento. (Proyectos de ley 4053/2022-CR y 6907/2023-CR).

está de acuerdo con esta propuesta, e indica que, efectivamente, debe establecerse en su ley de creación, el cual permitirá modificar su estructura orgánica y dar cumplimiento a sus funciones de manera eficiente y eficaz. Asimismo, el Ministerio del Interior respalda esta propuesta sobre la base de la necesidad de resolver procedimientos complejos y especializados que exige contar con personal con conocimientos y capacidades fortalecidas en materia migratoria de manera constante.

Finalmente, es necesario hacerle recordar al Poder Ejecutivo, pese a que el Reglamento del Congreso SOLO aplica a los procedimientos parlamentarios y por tanto, debiera considerar que SOLO el Congreso puede presentar iniciativas legislativas para su mejora; este Parlamento, en atención al principio de colaboración entre poderes, ha recibido en julio del año 2023, y se encuentra en estudio el Proyecto de Ley 5639/2023-PE, *Resolución Legislativa que modifica el artículo 77 del Reglamento del Congreso de la República a fin de garantizar el estudio y dictamen en el trámite de las autógrafas de ley observadas por el Poder Ejecutivo*.

IV. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 79 A, literal b) del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y Modernización de la Gestión del Estado recomienda **INSISTIR** en la autógrafa de ley aprobada por el Pleno del Congreso, en sus propios términos.

Dese cuenta
Sala de sesiones
Lima, 20 de mayo de 2025



Firmado digitalmente por:
ZEGARRA SABOYA Ana Zedith
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 21/05/2025 08:27:37-0500

ANA ZADITH ZEGARRA SABOYA
Presidenta

**Comisión de Descentralización, Regionalización, Gobiernos Locales y
Modernización de la Gestión del Estado**

Dictamen de insistencia de la autógrafa de ley que modifica el Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento. (Proyectos de ley 4053/2022-CR y 6907/2023-CR).



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 09:47:33-0500



Firmado digitalmente por:
ARAGON CARREÑO Luis Angel
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 09:48:31-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 10:57:44-0500



Firmado digitalmente por:
HUAMAN CORONADO Raul FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 15:04:29-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 12:50:36-0500



Firmado digitalmente por:
AGÜERO GUTIERREZ Maria
Antonieta FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 15:25:07-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2025 11:03:17-0500



Firmado digitalmente por:
VASQUEZ VELA Lucinda FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2025 13:24:44-0500



Firmado digitalmente por:
CASTILLO RIVAS Eduardo
Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 11:30:48-0500



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 13:18:49-0500



Firmado digitalmente por:
QUIROZ BARBOZA Segundo
Teodomiro FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 15:11:59-0500



Firmado digitalmente por:
CRUZ MAMANI Flavio FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2025 11:48:12-0500



Firmado digitalmente por:
PAZO NUNURA Jose Bernardo
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2025 11:15:02-0500



Firmado digitalmente por:
MARTICORENA MENDOZA Jorge
Alfonso FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2025 14:07:42-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS MADARIAGA Carlos
Javier FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2025 11:35:15-0500



Firmado digitalmente por:
QUISPE MAMANI Wilson
Rusbel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 17:06:27-0500



Firmado digitalmente por:
SANTISTEBAN SUCLUPE
Magally FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 21/05/2025 16:16:05-0500



Firmado digitalmente por:
TAPE CORONADO Maria
Elizabeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2025 12:07:53-0500



Firmado digitalmente por:
PADILLA ROMERO Javier
Rommel FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2025 15:52:25-0500



Firmado digitalmente por:
REVILLA VILLANUEVA Cesar
Walter FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 22/05/2025 09:45:04-0500



Firmado digitalmente por:
ARRIOLA TUEROS Jose
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 23/05/2025 08:58:24-0500

MP Dictámenes

De: Notificacion Sistemas
Enviado el: viernes, 23 de mayo de 2025 16:33
Para: Micaela Cruz Godoy; mp.interno
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes
Datos adjuntos: e9e6b224d94529fbc5db08c7161fcfb.pdf

[Solicitante]: MCRUZ@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictámenes

[Mensaje]: En la sesión se aprobó la dispensa de la lectura y aprobación del acta para ejecutar los acuerdos, respecto al dictamen aprobado por mayoría en la sexta sesión extraordinaria de la comisión. Dictamen de insistencia de la autógrafa de ley que modifica el Decreto Legislativo 1130, Decreto Legislativo que crea la Superintendencia Nacional de Migraciones – Migraciones, para fortalecer su estructura orgánica y funcionamiento. (Proyectos de ley 4053/2022-CR y 6907/2023-CR).

[Fecha]: 2025-05-23 16:32:45

[IP]: 192.168.10.219

Su mensaje ha sido recibido.

Por favor, **NO responda a este mensaje**, es un envío automático de una cuenta no supervisada.