Proyecto de Ley N° 5922/2023-CR

GRUPO PARLAMENTARIO RENOVACIÓN POPULAR

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres"
"Año de la unidad, la Paz y el Desarrollo"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
14 SEP. 2023
RECIBIDO
Firma: Hora: 1:26pm

PROYECTO DE LEY QUE CREA EL VOLUNTARIADO CONSULAR PARA ASISTIR A LOS PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Los congresistas que suscriben, miembros del **Grupo Parlamentario Renovación Popular**, a iniciativa del Congresista, **JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa que le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, y conforme lo establecen los artículos 22°, 75° y 76° del Reglamento del Congreso de la República, proponen el siguiente Proyecto de Ley:

POR CUANTO:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la Ley siguiente:

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
JORGE ARTURO ZEBALLOS APONTE

LEY QUE CREA EL VOLUNTARIADO CONSULAR PARA ASISTIR A LOS PERUANOS RESIDENTES EN EL EXTERIOR

Artículo 1°. - Objeto de la Ley
La presente Ley tiene por objeto promover, reconocer, facilitar y crear un régimen especial de acción voluntaria, como mecanismo de participación ciudadana, ejercicio solidario y responsabilidad social, en el servicio consular del Perú en el extranjero.

Artículo 2°. – Registro de voluntarios consulares
Crease el Registro de voluntarios consulares a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores. La acción del voluntario consular, se encuentra al servicio de los peruanos residentes en el exterior, tiene como finalidad garantizar el derecho de los peruanos residentes en el exterior y promover los vínculos sociales, culturales y económicos con el Perú.

Artículo 3°. – El voluntario y la asistencia consular
El voluntario, es la persona natural profesional libre y responsable que ofrece su tiempo, conocimiento y trabajo a favor de los peruanos residentes, sin recibir remuneración o dieta alguna.

La asistencia del voluntario consular es el régimen especial de prestación de servicios por profesionales en diferentes áreas en los consulados del Perú en el extranjero, puesta al servicio de los peruanos residentes en el exterior.

El servicio voluntario es prestado por profesionales peruanos graduados en la universidad peruana o del extranjero. La asistencia de voluntarios, sujeto al principio de legalidad, comprende la orientación, información, consulta legal en temas migratorios y psicológicos, que les permita a los peruanos en el exterior, resolver los problemas que enfrentan, respecto a la realización y actuación de trámites consulares, inserción productiva y promoción del vínculo de connacionales con el Perú.

Artículo 4°. – Ámbito de aplicación
El ámbito de aplicación de la presente Ley comprende a todos los consulados del Perú en el extranjero. La asistencia se brinda por medios virtuales o presenciales, según determine o establezca el jefe de la oficina consular, en mutuo acuerdo con el voluntario.

Artículo 5°. – Perfil del voluntario
Los profesionales que prestan servicios voluntarios en el consulado deberán acreditar idoneidad, experiencia legal y conocimientos en materia administrativa respecto a actuaciones consulares y otros. Los voluntarios consulares son seleccionados por las oficinas consulares.

Artículo 6°. – Certificación del voluntario
Los voluntarios que prestan satisfactoriamente el servicio consular voluntario en el periodo de un año recibirán una certificación, otorgado por el jefe de la oficina consular. La certificación es considerada como experiencia profesional en el sector público y privado. Cuando postulen a un cargo en el sector público peruano se reconoce como experiencia laboral.

Artículo 7.- Inexistencia de vínculo laboral
La prestación de servicios voluntarios no genera ningún vínculo laboral ni derechos laborales o beneficios sociales de ninguna naturaleza y se encuentra sujeta solamente a las condiciones señaladas en la presente Ley.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

Única. - Reglamentación
La presente Ley será reglamentado por el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de sesenta (60) días contados desde su entrada en vigencia.

Lima, agosto de 2023

JORGE ARTURO ZEBALLOS APORTE
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

Noelia Herrera

MIGUEL ANGEL CARCAS MÁRQUEZ

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

FUNDAMENTOS

El fenómeno de la migración es una preocupación mundial desde hace muchísimos años atrás. Tanto es así, que la Organización de Naciones Unidas (ONU) lo incluyó de manera directa en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la migración forma parte del objetivo 10 de la agenda para el Desarrollo Sostenible 2030, aprobada en el año 2015, en la Asamblea General.

La Reducción de Desigualdades, promovida por la ONU establece estrategias para cumplir el objetivo, dentro de las cuales hay dos Metas del Objetivo 10 que hacen referencia directa a la migración: Meta 10.7, relativa a la gobernanza de la migración y la Meta 10.C, sobre remesas que envían los migrantes; por otro lado, también señalar que se reconoce a la migración como "un agente impulsor de desarrollo sostenible"[1].

En el mismo sentido, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), considera que la migración se encuentra dentro del contexto de la Meta 10.7, que busca "facilitar la migración ordenada, segura, regular y responsable y la movilidad de las personas, incluyendo la posibilidad de hacerlo por medio de la implementación de políticas migratorias bien manejadas y planificadas"[2].

La Organización Internacional para la Migraciones (OIM) también está abocada a la Meta 10.C, hacia el año 2030, que busca reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con costos superiores al 5%. Los costos actuales de transacción de las remesas son muy elevados, lo que genera un impacto negativo en el envío de las remesas, implican una carga alta para los migrantes y pueden significar un desaliento en el envío de remesas a través de canales formales[3].

El proceso de migración creciente, en el mundo, nos lleva a revisar la prestación de servicios consulares que se ofrece desde el Estado, para contribuir a que el proceso migratorio sea ordenada, segura, regular y responsable. La inquietud, es saber ¿Cómo estamos planificando e implementando las políticas migratorias para la atención de nuestros connacionales en el exterior? Dentro de dicho contexto, es importante revisar la atención consular en el extranjero y presentar alternativas de mejora, sin que significa más presupuesto al Estado peruano.

La atención consular que se brinda en los consulados del Perú en el extranjero es un servicio público muy importarte, más aún en los últimos años, porque hay

[1] ONU Migración (OIM)
[2] https://www.iom.int/es
[3] Ibidem

un incremento de migración de peruanos a otros países del mundo. Por otro lado, señalar que la función consular es la protección diplomática del Perú y la prestación de servicios al ciudadano peruano en el exterior; pero, esta atención debe ir más allá de lo señalado a proveer servicios, sino también a dar asistencia y protección consular en diversos aspectos; pero, las limitaciones presupuestales, falta de personal y el crecimiento exponencial de solicitudes para trámites consulares de peruanos en el exterior, requiere tomar medidas complementarias mucho más agresivas.

Al incremento del fenómeno migratorio hay que agregar las políticas anti migrantes de los Estados Unidos y otros países, lo que pone en mayor vulnerabilidad a nuestros compatriotas, con amenazas de deportación y desvinculación de sus familias. Estos hechos hacen necesario tomar medidas que permiten atender las altas demandas de servicios consulares de diversa índole, asesoría legal, trámite en la documentación, derechos laborales, violencia doméstica, educación financiera, repatriación de restos mortales, entre otros.

Para ayudar en la prestación de servicios al Estado, en el mundo, existe el sistema de voluntariado. El voluntariado es una función primordial de la sociedad civil y que tiene una relación con el Estado. Respecto al voluntariado en el mundo, hemos recogido la opinión de Achim Steiner, administrador del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Toily Kurbanov, coordinador ejecutivo del Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), que señala:

> "El voluntariado desempeña una función primordial en el fortalecimiento de las relaciones entre la ciudadanía y el Estado. Favorece la mejora de la gobernanza, contribuye a crear sociedades más igualitarias e inclusivas, y promueve la estabilidad. Cada vez es más frecuente que los voluntarios y voluntarias de todo el mundo forjen alianzas más estrechas con autoridades públicas a fin de dar respuesta a problemas urgentes en materia de desarrollo, que van desde el cambio climático a la pérdida de biodiversidad y de ecosistemas, pasando por las secuelas de la pandemia de COVID-19."[4]

La Asamblea General de las Naciones Unidas de 2018, consideró como un aspecto importante al voluntariado en pro de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Exhortó a los gobiernos para organizar y aprovechar el lugar que ocupa el voluntariado en los marcos de acción nacionales e internacionales a favor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Propuso considerar en la Agenda para el desarrollo la integración del voluntariado en los planes y procesos nacionales, sectoriales y locales, de cada país. El voluntariado como una respuesta a un problema o necesidad de la entidad estatal y la sociedad.

[4] Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU), 2021. Informe sobre el estado del voluntariado en el mundo 2022: Crear sociedades igualitarias e inclusivas. Bonn.

En el Perú, mediante Ley N° 28238, Ley General del Voluntariado, se estableció el marco jurídico para el desarrollo del voluntariado en el Perú, dicha Ley fue modificado con la Ley Nº 29094. La ley define al voluntariado como:

> "Voluntariado labor o actividad realizada sin fines de lucro, en forma gratuita y sin vínculos ni responsabilidad contractual. El Voluntariado comprende actividades de interés general para la población, como: actividades asistenciales, de servicios sociales, cívicas, de capacitación, culturales, científicas, deportivas, sanitarias, de cooperación al desarrollo, de defensa del medio ambiente, de defensa de la economía o de la investigación, de desarrollo de la vida asociativa, de promoción del voluntariado y otras de naturaleza análoga, tendientes al bien común. El voluntariado lo podrá prestar a los beneficiarios una persona natural, independientemente, o una organización de voluntarios agrupados bajo la forma de una asociación sin fines de lucro, y en ningún caso podrá sustituir al trabajo que se realiza en forma remunerada"[5]

La Ley también establece que el Estado promueve, reconoce y facilita la labor voluntaria. El Estado tiene un rol promotor del voluntariado. De conformidad a la Ley 28238, el Registro de Voluntarios, debe estar adscrito al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, y se reconoce por el solo mérito de su inscripción; sin embargo, existe la necesitad, por la naturaleza de las cosas, crear un registro de voluntarios en el Ministerio de Relaciones Exteriores, ya que el voluntariado será una acción de asistencia a los peruanos residentes en el extranjero y en las oficinas consulares del Perú en el extranjero.

La necesidad de orientación legal y la experiencia: El Consulado General del Perú en Barcelona, por iniciativa propia, ha creado un registro de profesionales que presta servicios consulares de orientación legal gratuito a los peruanos residentes en el extranjero que lo requieran, es un servicio gratuito gracias al aporte profesional de abogados que voluntariamente ofrecen su tiempo y conocimiento legal, por medios virtuales (teléfono, correo electrónico u otros). Los ciudadanos residentes en el exterior, para recibir dicha orientación o asesoría legal básica, deben contactar directamente con los abogados que voluntariamente colaboran con el Consulado, aquellos que previamente se registran en el Consulado; pero estos profesionales no reciben ningún estímulo económico, constancia o certificación por los servicios prestados. Nuestra propuesta de ley está orientado a universalizar las buenas prácticas de los consulados del Perú en el extranjero, la asistencia y asesoría que brindan dichos profesionales en los diferentes temas en el consulado de Barcelona.

Las orientaciones básicas que realizan los profesionales no son consultas jurídicas profesionales, ya que ellas pertenecen al ámbito del campo privado,

[5] Véase al artículo 2 de la Ley N° 28238, Ley General del Voluntariado, modificado por la Ley N° 29094.

tampoco es una asesoría u orientación que implica abogado-cliente[6], sino son orientaciones básicas de carácter administrativo y procedimental. Similar a las consultas jurídicas que se realiza en el Consulado de Barcelona, el Proyecto de Ley propone establecer en todos los consulados del Perú en el exterior una orientación o asistencia legal gratuito para los peruanos residentes en el exterior que lo requieran.

Asesoría consular en la legislación comparada: En el vecino país de Colombia, el Misterio de Relaciones Exteriores, mediante la Dirección de Asuntos Migratorios, Consulares y Servicio al Ciudadano, ha constituido el Grupo Interno de Trabajo Colombia Nos Une, que fue creado con la finalidad de atender y vincular a los colombianos residentes en el exterior y hacerlos sujetos de políticas públicas colombianas[7].

El Programa Colombiano tiene cuatro (4) objetivos que son los siguientes:

> "1. Generar iniciativas, proyectos y estrategias, orientadas a establecer contactos y promover actividades colaborativas entre colombianos dentro y fuera del país y propiciar el aporte positivo de la migración a las problemáticas y necesidades reales del país. 2. Gestionar **iniciativas** institucionales **para los colombianos en el exterior** y sus familias en Colombia, en materia de seguridad social, adquisición de vivienda, apertura de cuentas de ahorros en bancos colombianos desde el exterior, aprovechamiento adecuado de las remesas e información y orientación sobre la homologación y convalidación de títulos. 3. Promover acciones orientadas a **propiciar un retorno** en condiciones positivas **para los colombianos** que deciden regresar al país. 4. Desarrollar procesos sociales en red que permitan incrementar el capital social de las comunidades colombianas en el exterior[8]. (resaltado nuestro)

Los objetivos del programa colombiano están destinadas a la población de colombianos migrantes, una manera de mantener un vínculo con su país natal, acceder a los derechos generados para sus ciudadanos y establecer condiciones positivas para el retorno a su país.

Para hacer óptimo el programa, la cancillería de la República de Colombia, ha conformado un grupo de asesores del Programa Colombia Nos Une, que se encuentran y trabajan dentro de las circunscripciones de los Consulados de Colombia en el exterior, quienes desarrollan actividades vinculadas en beneficio de la comunidad colombiana migrante. Por otro lado, también señalar que los colombianos retornados del exterior reciben orientación en materia de emprendimiento, productividad, empleo, educación, formación, trámites ciudadanos, vivienda, salud, entre otros servicios, que se encuentran a cargo de los asesores del Centro de Referenciación y Oportunidad para el Retorno – CRORE, que forma parte de la Cancillería colombiana, constituido en el marco

[6] http://www.consulado.pe/es/Barcelona/Paginas/Servicios-Consulares.aspx
[7] https://www.colombianosune.com/el-programa
[8] Ibidem

de la Ley 1565 de 2012 (Ley de Retorno) y la Ley 2136 de año 2021 (Capítulos IV y V de la Política Integral Migratoria)[9].

En **República Dominicana**, la Ley Orgánica N° 630-16, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior, modificada en el año 2016, establece entre uno de sus principales objetivos de la política exterior proteger y asistir a los dominicanos y dominicanas en el exterior en la defensa de sus derechos fundamentales y adquiridos, cuyo texto es el siguiente:

> "**Artículo 3.- Objetivos**. Los objetivos de la política exterior del Estado, sin que sean limitativos, son los siguientes:
> (...)
> 2) Proteger los intereses nacionales y **asistir** a los dominicanos y dominicanas en el exterior en la defensa de sus derechos fundamentales y adquiridos."[10] (resaltado nuestro)

De conformidad a la Ley Orgánica N° 630-16, el Viceministerio para las Comunidades Dominicanas en el Exterior, cuenta con tres direcciones para trabajar a favor de los dominicanos en el exterior y son: a) Dirección de Investigación y Estudio; b) Dirección de Vinculación y Codesarrollo y, c) Dirección de Fomento de la Identidad Nacional.

El Ministerio de Relaciones Exteriores del vecino país de Chile ofrece a sus ciudadanos residentes en el exterior una orientación y asesoría jurídica. La asesoría jurídica responde a un convenio tripartito suscrito entre la Dirección para la Comunidad de Chilenos en el Exterior (DICOEX), el Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREL) y la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ)[11]. La asesoría en mención no tiene costo alguno para el chileno residente en el exterior.

El **Estado Chileno** desde el año 2004, promueve desde el Ministerio de Relaciones Exteriores un programa para comunidades en el exterior cuyo Tercer Componente señala la prestación de servicios de orientación y gestión a chilenos residentes en el exterior ante instituciones chilenas. El programa tiene como objetivo prestar asistencia a los chilenos en el exterior para realizar diversos trámites ante las entidades públicas del Estado chileno, los tramites están relacionados con beneficios legales que ofrecen a sus ciudadanos en el exterior que son beneficios a la seguridad social, vivienda, estudios y otros. Dicho servicio permite que los ciudadanos chilenos interesados se contacten con la Dirección de Comunidades en el Exterior (DICOEX) en la que un profesional

---

[9] https://www.colombianosune.com/sala-de-prensa-

[10] Véase la Ley Orgánica N° 630-16, del Ministerio de Relaciones Exteriores y del Servicio Exterior (2016)

[11] https://www.chileatiende.gob.cl/fichas/29268-atencion-juridica-a-chilenos-en-el-exterior

atiende las solicitudes y consultas respecto a un trámite en particular y luego realiza el seguimiento y comunica al interesado de los resultados[12].

Ecuador, según Ley Orgánica de Movilidad Humana, artículo 12, los ecuatorianos en el exterior tienen derecho a que el Estado ecuatoriano, vele por el cumplimiento de las garantías del debido proceso en igualdad de condiciones que los nacionales del Estado receptor. "En casos excepcionales, cuando se ha producido vulneración de derechos humanos de una persona o de un grupo de personas ecuatorianas, que no cuenten con recursos económicos, de conformidad con el resultado o calificación del informe socioeconómico correspondiente, el Estado podrá brindar asistencia legal y acompañamiento durante el proceso judicial"[13]. El servicio consular debe prestar ayuda y asistencia a las personas ecuatorianas en el exterior. El Ministerio de relaciones exteriores y la movilidad humana tiene la competencia de brindar asistencia en el país y en el exterior, a través de las misiones diplomáticas, oficinas consulares y otras representaciones oficiales, a la comunidad ecuatoriana en movilidad humana de conformidad con su Ley y los instrumentos internacionales ratificados por el Estado ecuatoriano[14].

Prestación de servicios a favor de los connacionales en el exterior

País	Servicio	Medios de Atención	
Chile	Clínica de migrantes y refugiados. Chile atiende IPS	Orienta y representa al migrante para el respeto de su derecho humano	Universidad Diego Portales
Colombia	Programa Colombia Nos Une	Brinda orientación en emprendimiento, productividad, empleo, educación, trámites ciudadanos, vivienda y salud.	Relaciones Exteriores
Brasil	Asistencia	A turistas, empresarios, estudiantes y académicos que viajan al exterior por períodos cortos.	Relaciones Exteriores
República Dominicana	Asistir a los dominicanos en el exterior.	En la defensa de sus derechos fundamentales	INDEX - Relaciones Exteriores

La demanda del servicio consular: Las oficinas consulares del Perú en el extranjero, son entidades públicas que prestan servicios en materia migratoria en beneficio de los peruanos que residen en el exterior. Los peruanos que residen en sus circunscripciones visitan con frecuencia los consulados para realizar trámites notariales y registrales en 71.2%, por información 12.6%, por asistencia y apoyo 3.7%, por búsqueda de protección como víctima de violencia y/o trata 3.3% y por otros motivos 9.3%. De la data, se extrae que el 28.9% de las personas que visitan el consulado lo hacen para solicitar información, en

[12] www.minrel.gob.cl
[13] Ley Orgánica de Movilidad Humana, Sustituido por el Art. 10 de la Ley s/n, R.O. 386-3S, 5-II-2021.
[14] Ibidem

busca de asistencia o apoyo, protección de violencia y otras necesidades que requiera ser resuelto; pero en muchos casos no obtiene una atención ni la información adecuada[15].

En la II Encuesta Mundial a la Comunidad Peruana en el Exterior, realizada por el INEI en el año 2022, el 35% de los emigrantes que respondieron la encuesta señalaron que acuden al consulado por asesoría legal para migrantes, informe sobre oportunidades de negocio en el Perú, información referente a la educación para el migrante e hijos, noticias sobre el Perú y concerniente a información sobre asociaciones, restaurantes y tiendas de peruanos en las áreas de la circunscripción del consulado[16].

EFECTO DE LA VIGENCIA DE LA NORMA QUE SE PROPONE SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La propuesta legislativa tiene por objeto crear un régimen especial que regula el voluntariado consular para la asistencia del migrante peruano, en los consulados del Perú en el extranjero.

Esta propuesta legislativa de aprobarse se insertará sin inconvenientes al sistema normativo legal peruano. No modifica ninguna disposición legal vigente. Respecto a la regulación del voluntariado es concordante con algunas normas existentes en la legislación nacional y se encuentra dentro del marco de la Constitución Política del Estado.

ANÁLISIS COSTO-BENEFICIO DE LA FUTURA NORMA LEGAL

La futura norma legal tendrá muchos beneficios para los peruanos residentes en el extranjero. El 28.9% de peruanos que visitan los consulados serán los directos beneficiarios del voluntariado consular. La demanda de asistencia, asesoría y búsqueda de información será cubierta por los profesionales voluntarios.

Los voluntarios serán profesionales intermediarios de las relaciones entre proveedores de servicio y los usuarios del servicio, ayudarán en los trámites burocráticos, se constituyen en el puente entre la sociedad y el Estado, en beneficio de los peruanos residentes en el extranjero.

[15] INEI. II Encuesta Mundial a la Comunidad Peruana en el Exterior, 2022.
[16] Ibidem

VINCULACIÓN CON LAS POLITICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto de Ley que proponemos tiene vinculación con la Vigésimo Cuarta Política de Estado que busca la afirmación de un Estado eficiente, transparente y descentralizado.

Servicio consular óptimo contribuye a tener un Estado eficiente, eficaz, moderno y transparente al servicio de las personas y de sus derechos. El Estado está comprometido en atender las demandas de la población y asegurar la participación en la gestión de políticas públicas y sociales, así como en la regulación de los servicios públicos en los tres niveles de gobierno.