PL 641

- RELACIONES EXTERIORES

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
Área de Trámite y Digitalización de Documentos
21 JUN. 2022
RECIBIDO
Firma _____ Hora 10:38 AM

"Decenio de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Fortalecimiento de la Soberanía Nacional"
"Año del Bicentenario del Congreso de la República del Perú"

OFICIO Nº 173 -2022 –PR

Lima, 20 de junio de 2022

Señora
MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República
Presente. -

Tenemos el agrado de dirigirnos a usted, con relación a la Autógrafa de Ley que modifica la Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República, e incorpora nuevos requisitos para garantizar el nombramiento meritocrático y transparente de embajadores de confianza o representantes ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República. Al respecto consideramos conveniente observar la misma por lo siguiente[1]:

De la Autógrafa de Ley

1. El artículo 1 de la Autógrafa de la Ley establece lo siguiente:

> "Artículo 1. **Objeto de la Ley.**
> La presente Ley tiene como objeto incorporar nuevos requisitos a fin de garantizar el nombramiento meritocrático y trasparente de embajadores de confianza o representantes ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la Republica".

Por su parte, el artículo 2 de la Autógrafa de Ley modifica la Primera Disposición Complementaria de la Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República, en los siguientes términos:

Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República	Autógrafa de Ley
DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS PRIMERA.- Nombramiento de Embajadores por el Presidente de la República Solo en casos excepcionales y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Presidente de la República puede nombrar como Embajador del Perú o representante ante organismos internacionales, sin pertenecer al Servicio Diplomático, a quien cumpla los siguientes requisitos: a) Ser peruano por nacimiento. b) Tener capacidad y versación notoria. c) Prestar o haber prestado destacados servicios a la Nación.	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS PRIMERA.- Nombramiento de Embajadores por el Presidente de la Republica Solo en casos excepcionales y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Presidente de la República puede nombrar como Embajador del Perú o representante ante organismos internacionales, sin pertenecer al Servicio Diplomático, a quien cumpla los siguientes requisitos: a) Ser peruano de nacimiento. **b) Gozar del pleno ejercicio de los derechos civiles.** **c) Tener conducta intachable, solvencia e idoneidad moral e independencia política que garanticen la confianza ciudadana en el ejercicio de su función.** **d) Ostentar título profesional expedido por universidad, registrado ante la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y estar habilitado por el colegio profesional correspondiente.** **e) Acreditar el dominio de un idioma internacional, independientemente del idioma natal.**

[1] Sobre la base del Informe N° D 000771-2022-PCM-OGAJ, Informe N° 085-2022-JUS/GA, Informe N° D000096-2022-MIMP-OGAJ, e Informe N° 00592-2022-MINEDU/SG-OGAJ.

d) Observar una correcta conducta pública y privada. e) Carecer de antecedentes penales. En ningún caso, estos nombramientos exceden el veinte por ciento del total de los Jefes de Misión Diplomática y Representaciones Permanentes que el Perú tenga acreditados en el exterior. Los Embajadores nombrados conforme a esta disposición no son incluidos dentro del escalafón del Servicio Diplomático y cesan indefectiblemente al término de la gestión del Gobierno que los nombró	f) Prestar o haber prestado destacados servicios a la Nación. g) Carecer de antecedentes penales **y judiciales.** **h) No tener sentencia condenatoria consentida o ejecutoriada por la comisión de algún delito doloso.** **i) No encontrase en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos del Poder Judicial (REDAM).** **j) No encontrase en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles (RNSSC).** En ningún caso, estos nombramientos exceden el veinte por ciento del total de los Jefes de Misión Diplomática y Representantes que el Perú tenga acreditados en el exterior. Los Embajadores nombrados conforme a esta disposición no son incluidos dentro del escalafón del Servicio Diplomático y cesan indefectiblemente al término de la gestión del Gobierno que los nombro **o por inobservancia de los requisitos establecidos en la primera disposición complementaria**.

Finalmente, la Autógrafa de Ley plantea las siguientes dos Disposiciones Transitorias y Finales:

"DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Primera. Adecuación de embajadores en funciones
Para permanecer en el cargo, los embajadores en funciones deben adecuarse a los requisitos establecidos en la presente ley, en un plazo máximo de sesenta días calendario a partir de su vigencia.
Vencido el plazo antes mencionado sin haberse cumplido con la adecuación a que se hace referencia en el párrafo precedente, quedan impedidos de seguir ejerciendo el cargo, bajo responsabilidad funcional.

Segunda. Reglamento
El Ministerio de Relaciones Exteriores adecuará el Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la Republica a lo dispuesto en la presente ley, en un plazo no mayor de treinta días calendario, contados a partir de su publicación".

Observaciones a la Autógrafa de Ley

2. Sobre el particular, señalamos lo siguiente:

Comentarios generales sobre la Autógrafa de Ley

El texto de la Autógrafa de Ley en análisis, propone incorporar nuevos requisitos para aquellas personas que, sin pertenecer al Servicio Diplomático de la República (SDR), son nombradas por el Presidente de la República como Embajadores del Perú o representantes ante organismos internacionales, bajo el marco de la Ley N° 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República (LSDR) y su Reglamento, aprobado por Decreto Supremo N° 130-2003-RE; ello, sin haber observado que, conforme a la Ley N° 28091 en vigor, en su artículo 19, se incluye a los miembros del SDR en situación de Retiro, como las personas que podrían ser nombrados Embajador o representantes ante organismos internacionales conforme a lo dispuesto en su Primera Disposición Complementaria.

La Autógrafa de Ley vulnera ciertos **derechos fundamentales de las personas**, que reconoce la Constitución a toda persona conforme a lo establecido en el artículo 2 de la Ley de Leyes. Así, se pretende incorporar mayores requisitos y condiciones para el nombramiento de embajadores o representantes ante organismos internacionales por parte del Presidente de la República, así como causales de cese de dicho

nombramiento; los cuales se estarían realizando sin tener en consideración la naturaleza jurídica de los ***cargos de confianza***; así como, entre otros aspectos, **la garantía constitucional del derecho de acceso a la función pública, en condiciones de igualdad**.

En ese sentido, la Autógrafa de Ley vacía de contenido la atribución constitucional general del Presidente de la República de dirigir la política exterior y las relaciones internacionales, así como su atribución constitucional específica para nombrar embajadores. En este extremo, es pertinente precisar que la Constitución no limita el ejercicio de la atribución presidencial para nombrar embajadores solo entre los profesionales que forman parte del SDR; de ahí que, en términos constitucionales, la figura de los "embajadores políticos" no solo se encuentra dentro de lo constitucionalmente "deseable", sino también dentro de lo constitucionalmente "posible".

Afectación a las atribuciones constitucionales del Presidente de la República

El artículo 118, incisos 11 y 12, de la Constitución Política del Perú, señalan las siguientes atribuciones constituciones del Presidente de la República:

> *"[...]*
> *11. Dirigir la política exterior y las relaciones internacionales; y celebrar y ratificar tratados.*
> *12. Nombrar embajadores y ministros plenipotenciarios, con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo a dar cuenta al Congreso.*
> *[...]".*

La Constitución reserva así, a favor del Presidente de la República, una atribución general, pero también atribuciones específicas, que se manifiestan en las disposiciones constitucionales antes mencionadas.

En uso de tales facultades constitucionales y al amparo del citado numeral 12, el Presidente de la República tiene la atribución de nombrar "Embajadores" y "Ministros Plenipotenciarios", con aprobación del Consejo de Ministros, con cargo a dar cuenta al Congreso. Se trata de atribuciones constitucionales del Presidente de la República que se encuentran protegidas por medio de una **"reserva constitucional explícita"**. Ello quiere decir que la intervención del legislador sobre tales atribuciones constitucionales se reduce ostensiblemente.

Lo anterior se deba a que las disposiciones constitucionales antes mencionadas no han introducido cláusulas explícitas de "reserva legislativa", lo que usualmente se expresa, por ejemplo, a través de frases como "de acuerdo a ley" o "mediante ley se regula el ejercicio de estas atribuciones", etcétera. En ese sentido, con respecto a las atribuciones constitucionales previstas en el artículo 118, incisos 11 y 12, de la Constitución, el legislador no está autorizado a introducir limitaciones directas ni indirectas que no se deriven inmediata y explícitamente de la propia Constitución, por lo que la Autógrafa de Ley vulnera esta reserva constitucional explícita.

Así, la Autógrafa de Ley vulnera la facultad constitucional del Presidente de la República para designar Embajadores ante otros Estados o Representantes permanentes ante organizaciones internacionales, conforme a lo dispuesto en el artículo 118, inciso 12, de la Constitución Política del Perú.

Sobre la garantía del derecho de acceso a la función pública, a favor de los embajadores políticos nombrados por el Presidente de la República

La función pública es un derecho fundamental garantizado a todo ciudadano peruano. Así, el artículo 39 de la Constitución prevé que, **"todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación"**. Son titulares en el ejercicio del mencionado derecho todo el personal que ingresa a prestar servicios a las entidades públicas, dentro de los cuales se encuentran los servidores que ingresan por concurso público de méritos y por designación en cargos de confianza.

Al respecto, *"la función pública debe ser entendida como desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado"*. Así, ha sido sostenido por el Tribunal Constitucional que, previa *"a una interpretación constitucionalmente adecuada del concepto "función pública" exige entenderlo de manera amplia, esto es, desde el punto de vista material como el desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado"* (Exp. N° 05057-2013-PA/TC, f. j. 8). Asimismo, este concepto del derecho de acceso a la función pública comprende dos tipos de función, a saber: función pública representativa y función pública no representativa.

Según lo establecido por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la **función pública representativa** está formada por funciones de representación política, por lo que se designa específicamente como "cargo", interpretándose de la manera más amplia posible. Se encuentra comprendida en nuestro ordenamiento, de alguna forma, en el derecho a ser elegido, conforme a lo establecido en el artículo 31 de la Constitución, es decir, en el denominado derecho de sufragio pasivo. No obstante, ello no es óbice para que el derecho de acceso a la función pública comprenda también este tipo de función pública. Como ejemplos típicos de él, se encuentran los cargos políticos desde las más altas magistraturas, como las de congresista o la de Presidente de la República, hasta las de alcalde o regidor de las municipalidades (Exp. 5057-2013-PA/TC y otro, f.j. 8).

Por su parte, la **función pública no representativa** alude a la función pública profesionalizada, interpretándose de la manera más amplia posible. Son ejemplos típicos de este tipo de función pública, los servidores públicos de la administración estatal regional o municipal y desde luego, los de los poderes del Estado y, en general, de toda entidad pública (Exp. 5057-2013-PA/TC y otro, f.j. 8).

Teniendo en consideración este aspecto, **la Autógrafa de Ley vulnera el derecho de acceso a la función pública**, desde el marco constitucional (concretamente los artículos 39 y 40) y jurisprudencial (STC N° 0008-2005-PI/TC, N° 0025-2005-PI/TC y N° 0026-2005-PI/TC, entre otros), respectivamente.

Asimismo, es importante precisar que el derecho fundamental de acceso a la función pública tiene dos dimensiones, las cuales están vinculadas con la labor del legislador, a saber:

(i) ***Dimensión negativa***, por el cual, se le prohíbe afectar el contenido del derecho en su labor de configuración y delimitación del acceso a la función pública; y, **(ii)** ***Dimensión positiva***, por el que se le impone un mandato de desarrollo de normas y procedimientos orientados a su pleno ejercicio (STC 0025-2013-PI/TC, f. j. 83, 26/04/2016).

Con base en estas dimensiones, el ámbito de protección del derecho de acceso a la función pública abarca: a) el acceso o ingreso a la función pública en condiciones de

igualdad, lo cual representa el bien jurídico protegido en sí mismo, por lo que no está permitido exclusiones que resulten discriminatorias; b) el ejercicio pleno de la función pública; y, c) el ascenso en la función pública. Todo lo cual viene a constituir el contenido esencial de dicho derecho fundamental.

Sobre la connotación de los embajadores políticos nombrados por el Presidente de la República, según la clasificación de personal en el marco jurídico del empleo público

Teniendo en consideración la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (LMPE), y de modo referencial, la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, los embajadores nombrados a que se refiere la Primera Disposición Complementaria de la LSDR, sin ser miembros del SDR, tienen la connotación de **"funcionarios de confianza derivada"**, porque **responden a la confianza política del mandatario del gobierno de turno.** Al respecto, es evidente que la referida Autógrafa de Ley no ha considerado que la política exterior y las relaciones internaciones tienen un carácter no solo jurídico (regulada por las normas del derecho internacional), sino también una naturaleza política, cuya orientación, estrategia y objetivos, por mandato constitucional, son definidos por el Presidente de la República. Del mismo modo, omite considerar que los embajadores políticos cumplen una función interna (como nexos o enlaces entre el Presidente de la República y los miembros del SDR) y una función externa (en tanto representantes de quien, por mandato constitucional, define la política exterior y las relaciones internacionales).

El nombramiento de los **"embajadores políticos"** para realizar funciones como Embajador del Perú o representante ante organismos internacionales, se realiza por la libre decisión y confianza del Presidente de la República, previo voto aprobatorio del Consejo de Ministros y el cumplimiento de los requisitos establecidos en la Primera Disposición Complementaria de la LSDR, caso contrario, sería nulo el nombramiento. Ello no implica imponer requisitos que puedan resultar discriminatorios para el acceso a la función pública, el cual es un derecho constitucional que se garantiza a todo peruano y peruana. Por tanto, si bien existe entre los embajadores de carrera y los embajadores políticos una diferencia objetiva en cuanto a los requisitos exigibles, ello no presenta una incompatibilidad establecida por la Constitución. En este extremo, la Autógrafa de Ley contiene vicios de inconstitucionalidad formales y materiales que la invalidan, a partir, por ejemplo, del principio de igualdad previsto en el inciso 2 del artículo 2 de la Constitución, que no solo exige tratar igual a los iguales, sino también diferente a los que no se encuentran en la misma situación. Este último es lo que precisamente sucede con los **"embajadores políticos"**.

Sobre la incorporación de mayores requisitos para el nombramiento de Embajadores por el Presidente de la República

Según el ente rector del Sistema Administrativo de Gestión de Recursos Humanos (SERVIR), **el acceso a la función pública**, indistintamente del régimen laboral al que pertenece la entidad (general o especial), **es un derecho que cualquier persona podría ejercer**, previo la realización de un concurso público de méritos y el cumplimiento de determinados requisitos legalmente establecidos que se deben observar en mérito a lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución vigente, o a los establecidos en el artículo 7 de la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (LMEP).

No obstante, los funcionarios públicos, empleados de confianza y directivos superiores, de manera excepcional, se vinculan directamente en una determinada

institución pública sin concurso público, en tanto **el puesto de confianza** esté previsto en los respectivos documentos de gestión interna (CAP, CAP-Provisional y PAP; o, MPP y CPE). Tal es el caso de los Embajadores "Políticos" nombrados por el Presidente de la República, cuyo acceso al Ministerio de Relaciones Exteriores se efectúa sin la realización de concurso público alguno, tan solo previo el cumplimiento de las condiciones, requisitos y límites establecidos por la Primera Disposición Complementaria de la LSDR; tales como: a) Ser peruano por nacimiento; b) tener capacidad y versación notoria; c) prestar o haber prestado destacados servicios a la Nación; d) observar una correcta conducta pública y privada; y, e) carecer de antecedentes penales.

Adicionalmente, el nombramiento como Embajador del Perú o representante ante organismos internacionales, por parte del Presidente de la República, también está sujeto al cumplimiento de los requisitos y funciones del cargo estructural, de acuerdo al Manual de Clasificador de Cargos (MCC2) del Ministerio de Relaciones Exteriores; con la finalidad de que se cumplan con las funciones rectoras en materia de política exterior, relaciones internacionales y cooperación internacional.

La incorporación de mayores requisitos a los ya establecidos en la Primera Disposición Complementaria de la LSDR, no debería desnaturalizar la connotación de funcionarios de confianza que ostentan los Embajadores nombrados por el Presidente de la República. Esto conllevaría, entre otros aspectos, a limitar dicha decisión (y con ello una posible vulneración del derecho de acceso a la función pública), puesto que se debe tener en cuenta que los puestos de confianza no requieren una motivación para su designación; más aún, cuando ya existen normas transversales del empleo público que establecen ciertos requisitos para el ingreso de cualquier persona a la Administración Pública.

Es así que la facultad constitucional exclusiva con la que cuenta el Presidente de la República para nombrar Embajadores que, a pesar de ser utilizada de manera excepcional, quedaría irrazonablemente limitada al pretender adicionar requisitos y condiciones, según corresponda; razón por la cual, los parágrafos de la citada Autógrafa de Ley vulnerarían derechos fundamentales de las personas, como las que a continuación señalamos:

"c) Tener conducta intachable, solvencia e idoneidad moral e independencia política que garanticen la confianza ciudadana en el ejercicio de su función."

- Este es un requisito difuso, cuya definición y alcance debe constar en la exposición de motivos de la Autógrafa de Ley, a fin de no imposibilitar la aplicación de la norma, al generar interpretaciones distintas sobre un mismo requisito.

- Como se ha señalado, si se tiene en consideración la LMPE, y de modo referencial la Ley N° 30057, Ley del Servicio Civil, los Embajadores nombrados a que se refiere la Primera Disposición Complementaria de la LSDR, sin ser miembros del SDR, tienen la connotación de **"funcionarios de confianza derivada"**, porque **responden a la confianza política del mandatario del gobierno de turno.**

2 Aprobado mediante la Resolución Secretaría General Nº 0312-2022-RE publicada en el diario oficial El Peruano el 20 de mayo de 2022. El MCC del MRE es el documento que constituye la herramienta de gestión para el ordenamiento de los **cargos** que requiere la entidad, acorde con los objetivos institucionales, las competencias y las funciones establecidas en la Ley N° 29357, Ley de Organización y Funciones de dicho Ministerio y su Reglamento de Organización y Funciones, aprobado por Decreto Supremo N° 135-2010-RE.

- La frase "**e independencia política**" vulnera derechos constitucionales de la persona, referidos a su libre desarrollo; a la igualdad ante la ley; a la no discriminación; a la libertad de conciencia en forma individual; a no ser perseguido por razones de las ideas o creencias políticas; a la libertad de expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral respecto a las creencias políticas; al honor y buena reputación; al trabajo libre y al derecho al trabajo; a la participación individual en la vida política, económica, social y cultural de la Nación; a su identidad étnica y cultural, a usar su propio idioma, y aquellos derechos de naturaleza análoga que se fundan en la dignidad del hombre, así como a los derechos de los ciudadanos a que se refiere el artículo 31 de la Constitución. Un concepto tan indeterminado como aquél no puede servir para otorgar a la Autógrafa de Ley un mínimo de plausibilidad y razonabilidad. Más aún, este concepto no ha podido ser esclarecido en la exposición del dictamen por el propio presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, tal como consta en el diario de debates. El concepto de "independencia política", en su aplicación práctica, puede ser utilizado de manera arbitraria.

"d) Ostentar título profesional expedido por universidad, registrado ante la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU) y habilitado por el colegio profesional correspondiente."

- La exposición de motivos de la Autógrafa de Ley no ha desarrollado un análisis suficiente que permita concluir que dicho requisito contribuye al SDR, sobre todo teniendo en cuenta que en el mercado laboral del sector Público, la mayoría de carreras profesionales no exigen la colegiatura como requisito. Tal circunstancia ha sido materia de análisis por el Tribunal Constitucional (Numeral 7 de la sentencia recaída en el expediente 0027-2005-PI/TC), el cual ha señalado lo siguiente:

  > *"El legislador puede determinar aquellas carreras profesionales en que la colegiación es conditio sine qua non para el ejercicio regular de una profesión. Sin embargo, tal decisión no puede estar al margen de los valores superiores, principios constitucionales y derechos fundamentales que la Constitución reconoce; es decir, si la obligatoriedad de la colegiación, para el ejercicio de determinadas profesiones, supone una restricción del libre ejercicio de la profesión, tal obligatoriedad debe ser objetivamente justificada por el legislador, considerando fines constitucionales como: a) la ordenación del ejercicio de las profesiones, b) que el ejercicio de las profesiones redunde en beneficio de la sociedad en general, dentro del marco de la deontología profesional, c) la mejor formación y perfeccionamiento de los profesionales colegiados, d) la defensa de los intereses profesionales –no particulares– de los colegiados."*

- Sobre este aspecto, conforme ha sido ya anotado precedentemente, la designación deviene únicamente, y de manera excepcional, del Presidente de la República, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros; **mas no de la habilitación** que otras entidades, como son **los colegios profesionales, puedan brindar**.

- La inclusión de **la exigencia de la habilitación por un colegio profesional** colisionará también con lo estipulado en el artículo 19 del Texto Único Ordenado de LSDR, que establece la posibilidad que funcionarios(as) del SDR - **en situación de retiro** - puedan ser designados(as) como Embajador(a) del Perú o representante ante organismos internacionales, <u>toda vez que no todos los funcionarios del SDR, en su condición de tales, se encuentran debidamente habilitados por un colegio profesional.</u>

- Adicionalmente, de incluir la citada exigencia como requisito obligatorio para poder ser designado como Embajador(a) del Perú o representante ante organismos internacionales, eventualmente afectará a aquellos ciudadanos peruanos con Título Profesional, egresados de Facultades universitarias, que no cuentan con Colegio Profesional **(por citar un ejemplo: no existe un Colegio de Politólogos o un Colegio de Licenciados en Relaciones Exteriores en el país, lo que impediría que los politólogos y expertos en relaciones internacionales del Perú no puedan siquiera aspirar a ocupar dichos cargos).**

- La obligación de esta normativa de "**Ostentar título profesional expedido por universidad**", y exigir **"la habilitación por el colegio profesional correspondiente"**, vulnera el derecho de las personas a la igualdad ante la ley, a la no discriminación, al trabajo libre y al derecho al trabajo; a la participación individual en la vida política, económica, social y cultural de la Nación; y, aquellos derechos de naturaleza análoga que se fundan en la dignidad del ser humano (artículo 1 de la Constitución).

"e) Acreditar el dominio de un idioma internacional, independientemente del idioma natal."

- No se advierte en el desarrollo de la exposición de motivos que se haya efectuado una justificación respecto a la necesidad del manejo de un idioma adicional, en el caso de los nombramientos de Embajadores en países de habla hispana, donde dicho requisito resultaría desproporcionado e injustificado, al no contribuir a los objetivos de la norma propuesta.

- Con este requisito irrazonable también se estaría direccionando el nombramiento únicamente a los ciudadanos que cuentan con el dominio acreditado de un determinado idioma internacional, lo que implicaría la exclusión de otros ciudadanos que no tengan ese dominio de idioma extranjero requerido, a pesar de cumplir con los demás requisitos; por lo que no podrían ser designados. Ello desnaturaliza la connotación de "funcionarios de confianza derivada" de los embajadores y representantes ante organismos internacionales nombrados por el Presidente de la República, porque responden a la confianza política de este último; lo que no implica justificar un acto de discrecionalidad, tan solo acreditar el cumplimiento de requisitos, como los que ya están contemplados de manera razonable en la Primera Disposición Complementaria de la LSDR, aún en vigor.

- Finalmente, se considera que la inclusión del presente requisito carece de sentido para supuestos en los cuales se pretenda designar a un Embajador o representante ante organismos internacionales en un Estado que sea hispanohablante y en el que no resulte necesario, además, dominar un idioma internacional.

- La obligación de "*Acreditación de un idioma internacional*", vulnera el derecho de la persona a su libre desarrollo, a la igualdad ante la ley, a la no discriminación, al trabajo libre y al derecho al trabajo, a la participación individual en la vida política, económica, social y cultural de la Nación; a su identidad étnica y cultural, a usar su propio idioma; y, aquellos derechos de naturaleza análoga que se fundan en la dignidad del ser humano (artículo 1 de la Constitución).

"i) No encontrarse en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos del Poder Judicial (REDAM)".

- El artículo 10 de la Ley Nº 28970, Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, así como el numeral 12.1 del artículo 12 del Reglamento de la Ley que crea el Registro de Deudores Alimentarios Morosos, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2019-JUS, establece que, "*El deudor alimentario moroso puede postular y acceder al servicio civil, o ser designado funcionario público o directivo de confianza, o contratar con el Estado. En estos casos, se requiere que previo a la suscripción del contrato o a la expedición de la resolución de designación correspondiente, el deudor acredite el cambio de su condición a través de la cancelación respectiva o autorice el descuento por planilla, o por otro medio de pago, del monto de la pensión mensual fijada en el proceso de alimentos*".

- En tal sentido, la Autógrafa de Ley no tiene en cuenta el alcance de la restricción señalada por el Decreto Supremo N° 008-2019-JUS, el cual permite al deudor postular y acceder al servicio civil o ser designado funcionario público o directivo de confianza, o contratar con el Estado. La restricción debería aparecer cuando el deudor permanece en la condición de deudor o no autoriza el descuento de planilla correspondiente.

"DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

PRIMERA. Adecuación de embajadores en funciones
Para permanecer en el cargo, los embajadores en funciones deben adecuarse a los requisitos establecidos en la presente ley, en un plazo máximo de sesenta días calendario a partir de su vigencia.

Vencido el pazo antes mencionado sin haberse cumplido con la adecuación a que se hace referencia en el párrafo precedente, quedan impedidos de seguir ejerciendo el cargo, bajo responsabilidad funcional.

SEGUNDA. Reglamento
El Ministerio de Relaciones Exteriores adecuará el Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la Republica, a lo dispuesto en la presente Ley, en un plazo no mayor de treinta días calendario, contados a partir de su publicación."

- Estas normas vulneran los derechos de los funcionarios del SDR en actividad designados en el cargo de "Embajadores" conforme al artículo 27 de la LSDR, en tanto que, de su interpretación literal, no hace una distinción expresa a que estas "Disposiciones transitorias y finales", están referidas a los Embajadores a que se refiere el artículo 2 de la Autógrafa de Ley que dispone la modificatoria de la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 28091, en la que se incluyen los nuevos requisitos para el nombramiento de personas que no pertenecen al SDR y puedan ser nombrados "Embajadores del Perú".

- Si esto es así, se está vulnerando implícitamente la facultad constitucional del Presidente de la República de nombrar a los Embajadores de la carrera del Servicio Diplomático de la Republica, a que se refiere el artículo 27 de la citada Ley del SDR.

- Por cuanto, la Primera y Segunda Disposición Transitoria y Final de la Autógrafa de Ley, son normas independientes al artículo 2 de la referida Autógrafa, por lo que, su aplicación tal como está redactada literalmente, se entiende que tales disposiciones transitorias y finales, deben aplicarse a todos los nombrados como Embajadores y que se encuentren en funciones, porque en ella no se hace ninguna distinción ni precisión a qué tipo de "Embajadores en funciones" se refiere.

- Por otro lado, esta norma se refiere literalmente a "Embajadores en funciones", pero no se refiere a los funcionarios nombrados o designados como "Representantes ante organismos internacionales", los cuales no necesariamente tienen el cargo de Embajadores, por cuanto un miembro del SDR con la categoría de "Ministro" puede ser nombrado como "Representante ante organismos internacionales".

- Esta norma, al referirse: "Para permanecer en el cargo, los embajadores en funciones deben adecuarse a los requisitos en la presente ley"; no deja dudas que solo se refiere a los Embajadores en función en general, mas no a los "Representantes ante organismos internacionales" en funciones.

- Lo anterior evidencia que estas Disposiciones Transitorias y Finales vulneran los derechos de las personas que en la fecha se encuentran ejerciendo el cargo de "Embajadores" y "Representantes ante organismos internacionales", en los diversos Estados del mundo, en los cuales el Perú tiene una efectiva relación diplomática. Aún más, esta Autógrafa de Ley dispone que: **"Vencido el plazo antes mencionado sin haberse cumplido con la adecuación a que se hace referencia en el párrafo precedente, <u>quedan impedidos de seguir ejerciendo el cargo, bajo responsabilidad funcional</u>.".**

- De ejecutarse estas normas, sin que se hubiesen realizado las precisiones o distinciones respectivas, respecto de qué "Embajadores en funciones se refiere", o que esta solo se refiere a los "Embajadores en funciones" designados bajo los alcances de la normativa modificatoria, mas no a los Embajadores de la carrera Diplomática en situación de actividad, se estaría vulnerando los derechos constitucionales de las personas designadas como Embajadores y que a la fecha se encuentran en funciones, por haber sido nombrados legalmente al amparo de lo dispuesto en los artículos 27, 19 y la Disposición Complementaria Primera –en vigor– de la LSDR. Por tanto, se estaría vulnerando el derecho de la persona a su libre desarrollo; a la igualdad ante la ley; a la no discriminación; a la libertad de conciencia en forma individual; a no ser perseguido por razones de las ideas o creencias políticas; a la libertad de expresión y difusión del pensamiento mediante la palabra oral respecto a las creencias políticas; al honor y buena reputación; al trabajo libre y al derecho al trabajo; a la participación individual en la vida política, económica, social y cultural de la Nación: a su identidad étnica y cultural, a usar su propio idioma, y aquellos derechos de naturaleza análoga que se fundan en la dignidad del ser humano.

Al respecto, cabe señalar que el artículo 2 de la Ley N° 26889, Ley marco para la producción y sistematización legislativa, establece que los proyectos normativos deben estar debidamente sustentados en una exposición de motivos. Asimismo, el artículo 2 del Reglamento de dicha Ley, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, precisa que la exposición de motivos consiste en la fundamentación jurídica de la necesidad de la propuesta normativa con una explicación de los aspectos más relevantes.

El artículo 3 del citado Reglamento señala que, como parte del análisis costo beneficio, se debe sustentar la necesidad de la norma, la que debe estar justificada por la naturaleza de los problemas, los costos y beneficios probables y los mecanismos alternativos para su solución.

En ese mismo sentido, cabe destacar que el artículo 75 del Reglamento del Congreso de la República dispone que las proposiciones de ley deben contener una exposición de motivos donde se expresen sus fundamentos, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, y el análisis costo-beneficio de la futura norma legal.

Por lo tanto, puede concluirse que la exposición de motivos de la Autógrafa de Ley no ha desarrollado los criterios que sustentan la exigencia de mayores requisitos para el nombramiento de los "embajadores políticos".

La exposición de motivos y demás documentos de sustento de la Autógrafa de Ley no cuentan con un test de igualdad pese a que afecta derechos fundamentales

En principio, en un Estado constitucional y democrático todo derecho fundamental puede ser válidamente restringido en los casos que exista una afectación a otros derechos fundamentales o intereses constitucionalmente protegidos; no obstante, dicha restricción o afectación solo es posible cuando exista previamente un análisis de ponderación de los principios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida restrictiva.

El test de razonabilidad es un análisis de proporcionalidad que está directamente vinculado con el valor superior justicia (incorporado por el Tribunal Constitucional en su sentencia recaída en el Exp. 0050-2004-AI/TC); constituye, por lo tanto, un parámetro indispensable de constitucionalidad para determinar la actuación de los poderes públicos, sobre todo cuando ésta afecta el ejercicio de los derechos fundamentales.

La Autógrafa de Ley vulnera el principio-derecho de igualdad, en tanto se sustenta en la diferencia de las personas que forman parte del SDR y de las personas que son designadas como "embajadores políticos", contraviniendo así el artículo 103 de la Constitución. En tal sentido, la exposición de motivos del Proyecto de Ley N° 641/2021-CR (antecedente de la Autógrafa) y el dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso recaído en ella, debieron contar con una variante del test de proporcionalidad o razonabilidad, llamada test de igualdad, donde se analice si es constitucionalmente viable la diferenciación efectuada (STC 045-2004-PI/TC, FJ 33 y ss).

Para que la aplicación del test de igualdad sea adecuada, corresponde utilizar los tres principios que integran el test de razonabilidad, adicionando otros tres principios. En total, el test se compone de los siguientes seis pasos: De acuerdo con el 1) Determinación del tratamiento legislativo diferente, se identifica la intervención en la prohibición de discriminación; 2) Determinación de la "intensidad" de la intervención en la igualdad, que puede presentar tres niveles (grave, media, leve); 3) Determinación de la finalidad del tratamiento diferente (objetivo y fin); 4) Principio de idoneidad o adecuación, toda injerencia en los derechos fundamentales debe ser idónea para fomentar un objetivo constitucionalmente legítimo, suponiendo dos cosas: primero, la legitimidad constitucional del objetivo y, segundo, la idoneidad de la medida sub examine; 5) Principio de necesidad significa que, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea necesaria, no debe existir ningún otro medio alternativo que revista, por lo menos, la misma idoneidad para alcanzar el objetivo propuesto y que sea más benigno con el derecho afectado. Por último, de acuerdo con el 6) principio de proporcionalidad strictu sensu, para que una injerencia en los derechos fundamentales sea legítima, el grado de realización del objetivo de ésta debe ser por lo menos equivalente o proporcional al grado de afectación del derecho fundamental,

comparándose dos intensidades o grados: el de la realización del fin de la medida examinada y el de la afectación del derecho fundamental.

Otros vicios constitucionales de la Autógrafa de Ley

De la revisión del Diario de Debates del Congreso de la República se puede apreciar que el Proyecto de Ley Nº 00641/2021-CR (antecedente de la Autógrafa de Ley en comento) ha sido aprobado sin que se lleve a cabo un debate democrático. Las intervenciones de los congresistas Luque y Bermejo solo se limitaron a solicitar una aclaración con respecto al significado del requisito de "independencia política" y a preguntar sobre la posición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos con respecto al pedido de opinión de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República. Un debate del respectivo Proyecto de Ley, en sentido estricto, no ha existido. Por lo tanto, la Autógrafa de Ley contiene, además, un vicio de inconstitucionalidad por falta de deliberación democrática (STC 00006-2017-PI/TC, FJ 3 y ss.).

En la sustentación del Dictamen de mayoría del Proyecto de Ley Nº 00641/2021-CR, el Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores afirmó que el Ministerio de Relaciones Exteriores, al emitir opinión sobre el mencionado proyecto de ley, no había señalado las razones por las cuales consideraba que el Proyecto de Ley no era viable. Sin embargo, de la revisión detenida del Informe (LEG) Nº 003-2022, de 11 de enero de 2022, puede concluirse que la afirmación del Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores no es exacta.

En efecto, en el Informe (LEG) Nº 003-2022 no solo se hacen notar las claras deficiencias técnico-legislativas del Proyecto de Ley Nº 00641/2021-CR (como, por ejemplo, que no existen razones que justifiquen la propuesta normativa; no se desarrollan ni fundamentan los requisitos que se han introducido en el proyecto de ley; ausencia de análisis costo-beneficio y del análisis de impacto normativo, etc.), sino también se expresan in extenso las razones de fondo (incluido el análisis en la Constitución histórica). Estaríamos, así, ante una omisión del Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, dado que su afirmación no se condice objetivamente con lo existente en el Informe (LEG) Nº 003-2022 del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por consiguiente, puede concluirse, por un lado, que la Autógrafa de Ley presenta un vicio de ausencia de debida motivación parlamentaria, y, por otro lado, una violación de los principios de buena fe constitucional y de la prohibición de abuso del derecho al que alude el artículo 103 de la Constitución. Esto es así, precisamente, porque si bien pueden expedirse leyes especiales, estas solo pueden darse en razón a la "naturaleza de las cosas, pero no por razón de las diferencias de las personas". La Autógrafa de Ley deviene así en incompatible con la Constitución, por lo mismo que no se sustenta en la naturaleza de las cosas, sino en la diferencia de las personas que forman parte del SDR y de las personas que son designadas como "embajadores políticos".

Por las razones expuestas, se observa la Autógrafa de Ley, de conformidad con el artículo 108 (segundo párrafo) de la Constitución Política del Perú.

Atentamente,

JOSÉ PEDRO CASTILLO TERRONES
Presidente de la República

ANÍBAL TORRES VÁSQUEZ
Presidente del Consejo de Ministros

Proyecto de Ley: 641/2021-CR

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, **21** de **junio** del **2022**

Pase a la Comisión de **RELACIONES EXTERIORES**, con cargo de dar cuenta de este procedimiento al Consejo Directivo.

JAVIER ÁNGELES ILLMANN
DIRECTOR GENERAL PARLAMENTARIO
Encargado de la Oficialía Mayor
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE MODIFICA LA LEY 28091, LEY DEL SERVICIO DIPLOMÁTICO DE LA REPÚBLICA, E INCORPORA NUEVOS REQUISITOS PARA GARANTIZAR EL NOMBRAMIENTO MERITOCRÁTICO Y TRANSPARENTE DE EMBAJADORES DE CONFIANZA O REPRESENTANTES ANTE ORGANISMOS INTERNACIONALES A CARGO DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente Ley tiene como objeto incorporar nuevos requisitos a fin de garantizar el nombramiento meritocrático y transparente de embajadores de confianza o representantes ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Artículo 2. Modificación de la primera disposición complementaria de la Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República

Modifícase la primera disposición complementaria de la Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático de la República, en los siguientes términos:

*"**PRIMERA.- Nombramiento de Embajadores por el Presidente de la República***

Solo en casos excepcionales y con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros, el Presidente de la República puede nombrar como Embajador del Perú o representante ante organismos internacionales, sin pertenecer al Servicio Diplomático, a quien cumpla los siguientes requisitos:

a) Ser peruano de nacimiento.

b) Gozar del pleno ejercicio de los derechos civiles.

c) Tener conducta intachable, solvencia e idoneidad moral e independencia política que garanticen la confianza ciudadana en el ejercicio de su función.

d) Ostentar título profesional expedido por universidad, registrado ante la Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria

(SUNEDU) y estar habilitado por el colegio profesional correspondiente.

e) Acreditar el dominio de un idioma internacional, independientemente del idioma natal.

f) Prestar o haber prestado destacados servicios a la Nación.

g) Carecer de antecedentes penales y judiciales.

h) No tener sentencia condenatoria consentida o ejecutoriada por la comisión de algún delito doloso.

i) No encontrarse en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos del Poder Judicial (REDAM).

j) No encontrarse en el Registro Nacional de Sanciones contra Servidores Civiles (RNSSC).

En ningún caso, estos nombramientos exceden el veinte por ciento del total de los Jefes de Misión Diplomática y Representaciones Permanentes que el Perú tenga acreditados en el exterior.

Los Embajadores nombrados conforme a esta disposición no son incluidos dentro del escalafón del Servicio Diplomático y cesan indefectiblemente al término de la gestión del Gobierno que los nombró o por inobservancia de los requisitos establecidos en la primera disposición complementaria".

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

PRIMERA. Adecuación de embajadores en funciones

Para permanecer en el cargo, los embajadores en funciones deben adecuarse a los requisitos establecidos en la presente ley, en un plazo máximo de sesenta días calendario a partir de su vigencia.

Vencido el plazo antes mencionado sin haberse cumplido con la adecuación a que se hace referencia en el párrafo precedente, quedan impedidos de seguir ejerciendo el cargo, bajo responsabilidad funcional.

SEGUNDA. Reglamento

El Ministerio de Relaciones Exteriores adecuará el Reglamento de la Ley del Servicio Diplomático de la República a lo dispuesto en la presente ley, en un plazo no mayor de treinta días calendario, contados a partir de su publicación.

Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.

En Lima, al primer día del mes de junio de dos mil veintidós.

MARÍA DEL CARMEN ALVA PRIETO
Presidenta del Congreso de la República

ENRIQUE WONG PUJADA
Segundo Vicepresidente del Congreso de la República

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA