



DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

**COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
PERIODO ANUAL DE SESIONES 2025-2026**

Señor Presidente:

Han sido remitidas para estudio y dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores las siguientes proposiciones de ley:

Proyecto de Ley	Proponente	Denominación de la proposición de Ley
10520/2024-CR	Juan Carlos Martín Lizarzaburu Lizarzaburu Alianza para el Progreso	Ley que declara de necesidad pública e interés nacional, la implementación del servicio de orientación legal en las sedes consulares del Perú en el extranjero.
12230/2025-CR	Edgard Cornelio Reymundo Mercado Bloque Democrático Popular	Ley que fortalece el sistema de apoyo legal al connacional en las oficinas consulares del Perú.
12401/2025-CR	Heidy Juárez Calle Podemos Perú	Ley que declara de interés nacional y de necesidad pública la priorización de la asistencia jurídica presencial por retención o detención de peruanos en el exterior.

Se acumulan las citadas iniciativas legislativas debido a que las tres tienen un similar objeto orientado a fortalecer el servicio de orientación y defensa legal que se brinda a los connacionales en las sedes consulares del Perú.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

El presente dictamen fue aprobado por unanimidad en la Quinta Sesión Ordinaria de la Comisión de Relaciones Exteriores, celebrada el lunes 6 de octubre de 2025. Votaron a favor¹ los congresistas: Heidy Lisbeth Juárez Calle, Ernesto Bustamante Donayre, Gladys Margot Echaíz Ramos Vda. de Núñez (con reservas), Alejandro Aurelio Aguinaga Recuenco, Carmen Patricia Juárez Gallegos², Auristela Ana Obando Morgan³, Juan Carlos Lizarzaburu Lizarzaburu, Nelcy Lidia Heidinger Ballesteros, María del Carmen Alva Prieto, Margot Palacios Huamán⁴, Nieves Esmeralda Limachi Quispe⁵, Kelly Roxana Portalatino Ávalos, Jorge Arturo Zeballos Aponte⁶, María de los Milagros Jáuregui Martínez de Aguayo⁷, Jorge Alberto Morante Figari, José Ernesto Cueto Aservi, Alex Randu Flores Ramírez, Edgar Cornelio Reymundo Mercado, Francis Jhasmina Paredes Castro e Hilda Marleny Portero López⁸ (miembros titulares).

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. Antecedentes procesales

- El Proyecto de Ley 10520/2024-CR fue presentado el 14 de marzo de 2025 e ingresó el 17 de marzo de 2025 a la Comisión de Relaciones Exteriores, como única comisión dictaminadora.

¹ Con posterioridad al cierre de la votación, la congresista Yessica Rosselli Amuruz Dulanto, a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso, manifestó su voto a favor y solicitó que conste en actas.

² Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

³ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁴ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁵ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁶ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁷ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

⁸ Registró su voto a través del chat de la plataforma de sesiones virtuales del Congreso.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

- El Proyecto de Ley 12230/2025-CR fue presentado el 28 de agosto de 2025 e ingresó el mismo día a la Comisión de Relaciones Exteriores, como única comisión dictaminadora.
- El Proyecto de Ley 12401/2025-CR fue presentado el 12 de septiembre de 2025 e ingresó el 16 de septiembre de 2025 a la Comisión de Relaciones Exteriores, como única comisión dictaminadora.

Las iniciativas legislativas materia del presente dictamen cumplen con los requisitos generales y específicos señalados en los artículos 75, 76 y 77 del Reglamento del Congreso de la República.

1.2. Contenido de las iniciativas y exposición del problema que se pretende resolver

Los Proyectos de Ley 10520/2024-CR y 12230/2025-CR tienen por objeto común declarar de necesidad pública e interés nacional la creación e implementación del servicio de orientación y asistencia legal en las sedes consulares del Perú, lo cual servirá para fortalecer el actual sistema de apoyo legal al connacional y coadyuvar de manera integral la asistencia legal que requiere para el ejercicio de sus derechos básicos.

El Proyecto de Ley 10520/2024-CR señala como problemática que “una preocupación latente de los peruanos residentes en el extranjero es la insuficiente asesoría y asistencia legal que los consulados proveen a los peruanos que necesitan de ella, sobre todo en temas migratorios, laborales, civiles y penales,

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

vinculados a la legislación del país y jurisdicción que les da acogida".

1.3. Opiniones solicitadas y recibidas

1.3.1. Opiniones solicitadas

Con relación a las iniciativas legislativas se efectuó el pedido de opinión a las siguientes instituciones:

	Oficio	Institución	Fecha
PL 10520/2024-CR	288-2024-2025-CRREE-CR	Ministerio de Relaciones Exteriores	20-03-25
PL 10520/2024-CR	290-2024-2025-CRREE-CR	Defensoría del Pueblo	20-03-25
PL 10520/2024-CR	291-2024-2025-CRREE-CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	20-03-25
PL 10520/2024-CR	429-2024-2025-CRREE-CR	Ministerio de Relaciones Exteriores	26-05-25
PL 12230/2025-CR	025-2025-2026-CRREE-CR	Ministerio de Relaciones Exteriores	29-08-25
PL 12230/2025-CR	026-2025-2026-CRREE-CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	29-08-25
PL 12401/2025-CR	48-2025-2026-CRREE-CR	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	16-09-25
PL 12401/2025-CR	49-2025-2026-CRREE-CR	Defensoría del Pueblo	16-09-25
PL 12401/2025-CR	50-2025-2026-CRREE-CR	Ministerio de Relaciones Exteriores	16-09-25

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

1.3.2. Opiniones Recibidas

1.3.2.1 Ministerio de Relaciones Exteriores

- **Sobre el Proyecto de Ley 10520/2024-CR**

Mediante OF. RE (MIN) N° 3-0-A/170, de fecha 23 de abril de 2025, suscrito por el ministro de Relaciones Exteriores, se remitió el informe ASN 028-2025, elaborado por la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares en coordinación con la Oficina General de Asuntos Legales del Ministerio de Relaciones Exteriores, que expresa, entre otros aspectos, que el objetivo del proyecto de ley se encuentra atendido, dado que el marco normativo actual ya contempla de manera expresa la función de brindare orientación y asesoría legal primaria a los ciudadanos peruanos en el exterior, a través de las oficinas consulares.

Posteriormente, mediante OF. RE (MIN) N° 3-0-A/211, de fecha 23 de mayo de 2025, suscrito por el ministro de Relaciones Exteriores, se remitió el informe (DGC) 001-2025, elaborado por la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares del Ministerio de Relaciones Exteriores, por el cual se sugiere que en un artículo único se establezca el siguiente texto "la presente ley tiene por objeto reconocer la importancia pública e interés nacional de la orientación legal en las Oficinas Consulares del Perú en el extranjero".

Igualmente, se recomienda que se incluya la siguiente redacción en la Disposición

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

Complementaria y Final: "Dispóngase que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, realice las acciones necesarias, en el marco de sus competencias, para el fortalecimiento de lo dispuesto en la presente ley".

1.3.2.2 Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Mediante Oficio 2487-2025-JUS/SG, de fecha 26 de junio de 2025, suscrito por el secretario general del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, se remite el Oficio 554-2025-JUS/GA del gabinete de asesores, que deriva el Informe Legal 322-2025-JUS/DGDNCR, elaborado por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria del Viceministerio de Justicia, documento que concluye que el referido proyecto es viable con observaciones.

- **Sobre el Proyecto de Ley 12230/2025-CR**

A la fecha de elaboración del presente instrumento procesal parlamentario no se ha recibido ninguna opinión.

- **Sobre el Proyecto de Ley 12401/2025-CR**

A la fecha de elaboración del presente instrumento procesal parlamentario no se ha recibido ninguna opinión.

II. MARCO NORMATIVO

2.1. Marco Nacional

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

- Constitución Política del Perú.
- Reglamento del Congreso de la República.
- Reglamento Consular del Perú.
- Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores.

III. ANÁLISIS

3.1. Antecedentes sobre la cantidad de peruanos en el exterior

Para los efectos del presente análisis, resulta imperativo conocer cuál es la cantidad de peruanos en el exterior. Sobre el particular, en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 10520/2024-CR se indica que, conforme a la información proporcionada por la Superintendencia Nacional de Migraciones, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) dio a conocer que, al 30 de junio de 2024, 3 millones 505 mil 511 peruanos estarían viviendo en el exterior, cifra que representa el 10,3% del total de la población del Perú al 2024. Según el sexo, el 51,8% (1 millón 815 mil 302) de los peruanos en el extranjero son mujeres y el 48,2% hombres (1 millón 690 mil 209).

Por otro lado, cabe destacar que, haciendo una clasificación por grupo etario de los connacionales en el extranjero, el 68,9% tenía entre 15 y 49 años. En tanto, la población emigrante menor de 15 años representó el 12,4%, los de 50 a 59 años el 10,4% y los adultos mayores de 60 y más años el 8,3%.

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN
VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE
DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS
NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA
ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS
CONSULARES DEL PERÚ**

Asimismo, tomando como referencia el país de residencia de los peruanos en el exterior y según la información proporcionada por la Cancillería a la Comisión, cabe señalar que, la mayoría de los peruanos emigrantes se encuentran en Estados Unidos y representan el 30,4%, seguido de España con 16,1%, Argentina 12,9%, Chile 11,6%, Italia 10,3%, Japón 3,6% y Canadá 1,9%, países que en total concentran al 86,7% de los peruanos emigrantes. El resto de los países alcanza al 13,2% de los compatriotas que residen en otras naciones.

A continuación, se muestra un cuadro que consolida la información de los peruanos en el extranjero, según el país donde se encuentran:

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

CUADRO DE PERUANOS EN EL EXTERIOR

PAÍS	PORCENTAJE (%)	CANTIDAD
EE. UU.	30,4	1 066 742
España	16,1	564 952
Argentina	12,9	452 664
Chile	11,6	407 046
Italia	10,3	361 429
Japón	3,6	126 325
Canadá	1,9	66 672
Brasil	1,7	59 654
Venezuela	1,5	52 635
Francia	1,2	42 108
Alemania	1,1	38 599
Suiza	0,8	28 072
Bolivia	0,8	28 072
Ecuador	0,7	24 563
Australia	0,6	21 054
México	0,6	21 054
Reino Unido	0,5	17 545
Colombia	0,4	14 036
Bélgica	0,4	14 036
Suecia	0,3	10 527
Otros	2,5	87 726
TOTAL		3 505 511

Fuente: Comisión de Relaciones Exteriores.

Sobre el estatus migratorio de los peruanos en el exterior, cabe indicar, que de acuerdo con los resultados de la II Encuesta Mundial a la Comunidad Peruana en el Exterior, 2022, el 38,2% de peruanos que se encuentran en el extranjero tienen residencia permanente y el 27,0% cuenta con la ciudadanía del país de residencia. En tanto, el 18,4 % tiene visa vigente de los cuales, el 7,5% cuenta con visa de trabajo, 5,1% visa de turista, 2,7% visa de estudiante, 0,2% visa humanitaria y 2,9% otro tipo de visa vigente (diplomática, Mercosur, entre otras). Por otro lado, los connacionales que indicaron tener la visa vencida o que hayan excedido su permanencia representa el 16,4%.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

Adicionalmente, según los resultados de la II Encuesta Mundial a la Comunidad Peruana en el Exterior, 2022, el 61,6% de los peruanos residentes en el extranjero manifestaron tener hijos. Según el sexo, el 53,6% lo conforman los hombres y el 46,4% las mujeres. Asimismo, del total de hijos de los peruanos en el exterior, el 57,6% nacieron en territorio peruano y el 42,4% en otro país; y el 43,5% de los hijos nacidos en el extranjero se encuentran inscritos en el consulado peruano y el 56,5% no se han registrado.

3.2. Protección de los derechos de los peruanos migrantes

La problemática del servicio de orientación legal que los consulados brindan a los connacionales en el exterior ha sido una preocupación constante de las instituciones que supervisan su nivel de cumplimiento. Es así como la Defensoría del Pueblo, en estricta sujeción al mandato constitucional, previsto en el artículo 162 de la Constitución Política del Perú, el cual establece que corresponde a la Defensoría del Pueblo defender los derechos constitucionales y fundamentales de la persona y de la comunidad; y supervisar el cumplimiento de los deberes de la administración estatal y la prestación de los servicios públicos a la ciudadanía; elaboró el Informe Defensorial 146, "Migraciones y Derechos Humanos. Supervisión de las políticas de protección de los derechos de los peruanos migrantes".

En dicho informe defensorial, que tuvo por objeto supervisar el funcionamiento y cumplimiento de las labores de protección legal y asistencia humanitaria que brinda el Estado peruano, la Defensoría del Pueblo recabó información de 17

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

Oficinas Consulares peruanas en Buenos Aires y Córdoba (Argentina), Rio de Janeiro y Sao Paulo (Brasil), Santa Cruz y La Paz (Bolivia), Santiago, Arica y Valparaíso (Chile), Guayaquil y Quito (Ecuador), Miami y New York (EE.UU.), Madrid (España), Tokio (Japón), Milán (Italia) y Caracas (Venezuela), habiendo efectuado visitas de supervisión a 11 de ellas.

En efecto, en el citado informe, la Defensoría del Pueblo, concluyó, entre otros aspectos, que:

- “[...] se ha verificado que la labor de protección legal es brindada por los propios funcionarios consulares (Cónsul y Cónsul Adscrito) y a través del ‘Sistema de Apoyo Legal al Connacional en el Exterior’, mecanismo creado por el MRE y conformado por abogados, organismos no gubernamentales (ONG), clínicas jurídicas y otras instituciones dedicadas a la asistencia legal gratuita, cuyos servicios se otorgan de manera voluntaria y sin costo para el Estado. Asimismo, se ha constatado que los 11 Consulados visitados están trabajando en la organización del referido sistema a partir de un listado de instituciones o personas naturales mediante los cuales los peruanos migrantes pueden conseguir orientación y asistencia legal gratuita”.
- “Se debe señalar que los requerimientos de orientación y atención legal de los migrantes peruanos comprenden distintas temáticas y muchas de ellas son especializadas (temas laborales como reclamos de remuneraciones impagas, inexistencia o incumplimiento de contratos laborales, respeto de la jornada laboral; así como asuntos de orden administrativo en los procedimientos de regularización migratoria; legislación sobre seguridad

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

social; acceso a la salud y educación de sus hijos; discriminación; obtención de documentación para beneficios sociales, etc.), por lo que pese a los esfuerzos desplegados, las Oficinas Consulares se ven permanentemente desbordadas por la cantidad de consultas que reciben diariamente, lo cual genera algunos niveles de tensión con la comunidad peruana de su jurisdicción, que reclama mayor atención en estos temas".

- "Lo reseñado permite advertir la necesidad de contar con mayores recursos humanos, económicos y especializados que permitan una mejor y mayor atención respecto a los asuntos de mayor interés de los migrantes peruanos".

3.3. Servicio de Orientación Legal en las Oficinas Consulares del Perú

Como premisa debemos recordar que la misión del Ministerio de Relaciones Exteriores es representar al Perú en el ámbito internacional y brindar atención a los peruanos en el exterior. Para tal efecto, ejercen sus funciones a través de una red de Órganos del Servicio Exterior conformada por 65 embajadas, 69 Consulados y 14 Representaciones Permanentes ante organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y la Organización de Estados Americanos.

Dentro de las prioridades establecidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores destacan la promoción y la defensa de los intereses del Perú y la protección de nuestros connacionales en el exterior. Dichas prioridades se enmarcan en el Plan Estratégico Sectorial Multianual 2024-2030 del sector Relaciones Exteriores, el Plan Estratégico Institucional 2020-2026 y el Plan Operativo Institucional.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

Ahora bien, con relación a la protección de los peruanos en el exterior, cabe señalar que, de conformidad con el artículo 119 del Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, La Dirección de Protección y Asistencia al Nacional es la unidad orgánica que depende de la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares. Es responsable de la política de vinculación y protección a los nacionales en el exterior en materia legal y humanitaria.

Son funciones de la Dirección de Protección y Asistencia al Nacional, entre otras, proteger, cautelar y promover los intereses del Estado y sus nacionales en el exterior; asimismo, le compete proteger y asistir a los ciudadanos peruanos que requieran de apoyo legal o asistencia humanitaria en el exterior.

Al respecto, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en la opinión vertida sobre el Proyecto de Ley 10520/2024-CR, señala que: "En concordancia con ello, el capítulo VII del Reglamento Consular del Perú regula la protección legal y asistencia humanitaria que los consulados brindan a los ciudadanos peruanos en el exterior. Haciendo énfasis en la función de protección legal, esta busca garantizar que los derechos de los connacionales sean respetados, conforme con el Derecho Internacional y las leyes del país donde se encuentren. Por lo que, en su artículo 70 se establece que los consulados deben brindar a los peruanos en su jurisdicción, información general, orientación, e incluso asesoría para resolver problemas legales, especialmente a aquellos que atentan sus derechos fundamentales o dificultan su integración en la sociedad de destino. Asimismo, bajo el artículo 72, las oficinas consulares procuran ofrecer asesoría legal primaria gratuita en materia civil, penal, de familia, laboral y migratoria, con posibilidad de

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

extenderla a otros ámbitos del Derecho. Esta asesoría busca ser un apoyo leve legal accesible, especialmente para quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad".

3.4. Propuesta de la Comisión para atender la problemática descrita en las iniciativas legislativas

En virtud de lo expuesto en los numerales precedentes del presente análisis, se puede inferir que la asistencia legal que requieren los peruanos en el exterior para resolver sus problemas con implicancias legales es una situación que se encuentra prevista dentro del documento normativo de gestión interna del Ministerio de Relaciones Exteriores, específicamente en el Reglamento de Organización y Funciones, documento que establece las funciones de las diferentes unidades orgánicas, que tienen por finalidad contribuir con el nivel de cumplimiento de la misión que recae en el Ministerio de Relaciones Exteriores. Igualmente, se encuentra contemplada en el Reglamento Consular del Perú antes señalado. Este último tiene su correlato con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares suscrita en 1963 y aprobada por el Perú mediante Decreto Ley 21999 el 22 de noviembre de 1977. Dicha convención, de conformidad con el artículo 55 de la Constitución Política del Perú, forma parte del derecho nacional.

No obstante, la Comisión de Relaciones Exteriores rescata el problema planteado y coincide con los autores en la necesidad de impulsar el fortalecimiento de una mejor atención del servicio de orientación legal que ofrecen en la actualidad las oficinas consulares del Perú a los connacionales, quienes demandan ante determinadas circunstancias el apoyo consular para ejercer de mejor manera la

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

defensa de sus derechos fundamentales en territorios extranjeros y por ende el derecho a la defensa. No olvidemos, como se indica en la exposición de motivos del Proyecto de Ley 12401, "la creciente demanda de asistencia por parte de los connacionales en el exterior ha sobrepasado la capacidad de atención de las oficinas consulares, creando una situación crítica"

Tal situación denota que los protocolos de atención consular frente a cualquier realidad de un connacional en el exterior, que merezca la atención legal de la oficina consular, conforme a sus competencias legales, establecidas en los documentos normativos de gestión del Ministerio de Relaciones Exteriores, requieren ser mejorados, pues no se debe soslayar que todos los peruanos cuando visitan otro país podrían requerir de una orientación y asistencia legal, frente a cualquier contingencia.

Por ello, la propuesta sobre la declaratoria de necesidad pública e interés nacional que busca fortalecer la orientación legal en las oficinas consulares, contenida en los proyectos de ley, es de recibo de la Comisión pues una atención inadecuada podría conllevar la afectación de los derechos fundamentales, como el derecho a la defensa, entre otros, que consagra la Constitución Política del Perú y que se encuentran reconocidos en los tratados internacionales suscritos por el Perú.

En efecto, la propuesta planteada busca el bienestar de los peruanos en el exterior. Asimismo, cabe resaltar que:

- El contenido de la propuesta está vinculado al bien común de todos los peruanos que se encuentren en el exterior.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

- La propuesta contribuye a la realización de la dignidad humana, que está relacionada a una adecuada atención y asesoría legal para garantizar el respeto de sus derechos fundamentales que están reconocidos en los tratados internacionales.
- La propuesta fortalece los principios democráticos, toda vez que los derechos fundamentales son la materialización del principio democrático en su faz fundacional al interior del Estado social y democrático de derecho⁹; así como, fortalece la convivencia pluralista y en armonía.
- La propuesta dará lugar a un proceso de toma de decisión a fin de que sea materializado por las entidades competentes del Poder Ejecutivo, esto es, que el Ministerio de Relaciones Exteriores realice las acciones necesarias, en el marco de sus competencias, para el fortalecimiento del servicio de asesoría y asistencia legal.

Por tanto, esta Comisión considera que las propuestas legislativas, en el extremo que pretenden la aprobación de una ley declarativa resulta viable. Para dicho efecto, se propone un texto sustitutorio que contiene la declaratoria de necesidad pública e interés nacional el fortalecimiento de la orientación legal en las Oficinas Consulares.

Asimismo, se prevé que, con la finalidad de ejercer desde el parlamento la función de control político, el Ministerio de Relaciones Exteriores informe anualmente

⁹ Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional del 2 de febrero de 2006, recaída en el Expediente 00030-2005-PI/TC. Fundamento 21, página 15.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

sobre el nivel de ejecución del servicio de orientación y defensa legal que ejercen las oficinas consulares, esto permitirá proponer e impulsar las medidas correctivas que el sistema requiere.

3.5. Sobre las leyes declarativas

Las atribuciones que tiene el Congreso de la República, entre otras, de emitir, interpretar, modificar y derogar normas legales, no limita o condiciona el ejercicio de la función normativa de dicha entidad a la dación de leyes dispositivas, esto es, mandatorias o prohibitivas.

A ello se suma que existen normas jurídicas declarativas que tienen la particularidad de carecer de un supuesto explícito y, por tanto, no se adecuan a la fórmula general de que a cierto supuesto debe seguir una consecuencia¹⁰.

Es sobre este tipo de leyes declarativas que la propuesta versa, es decir, una norma que antes de establecer mandatos, deberes o prohibiciones, pretende introducir en el ordenamiento jurídico una "directriz" o "línea de acción" al órgano competente para su implementación.

Las declaraciones de prioritario interés nacional o necesidad pública que aprueba el Congreso de la República, constituyen normas que no configuran como iniciativa de gasto¹¹ puesto que no comprometen directa o indirectamente al

¹⁰ 'El Sistema Jurídico. Introducción al Derecho', Marcial Rubio Correa. Duodécima Edición, Fondo Editorial PUCP, página 94.

¹¹ "**Artículo 79°**.- Los representantes ante el Congreso no tienen iniciativa para crear ni aumentar gastos públicos, salvo en lo que se refiere a su presupuesto.
[...]"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

Sistema Nacional de Presupuesto Público¹²; sin embargo, estas declaraciones contenidas en una norma con rango de ley emitida por un poder del Estado como es el Congreso de la República, adquieren una relevancia significativa que conlleva a su observancia no solo por el Poder Ejecutivo, sino para los demás poderes públicos y niveles de gobierno, ello en el marco del respeto de un Estado unitario y descentralizado.

Adicionalmente a lo mencionado, se debe tener en cuenta lo manifestado por la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sobre las "declaraciones de necesidad pública e interés nacional"¹³, que señala que el objetivo de dichas leyes es el bienestar de la sociedad y reconducir a la satisfacción de los derechos fundamentales, cuyo fin último es la protección de la dignidad de la persona humana, atendiendo a los siguientes parámetros:

- Que su contenido esté vinculado al bien común.
- Que se contribuya a la realización de la dignidad humana.
- Que se fortalezcan los principios democráticos y la convivencia pluralista.
- Que permita evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes constitucionales, así como legales.

¹² Artículo 4 del Decreto Legislativo 1440, Decreto Legislativo del Sistema Nacional de Presupuesto Público.

¹³ Informe Legal 036-2013-JUS/DNAJ.

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

- Que integre un proceso de toma de decisión y sea materializado por los entes competentes del Estado.

Como se aprecia, la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Jurídico del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha señalado los alcances que tienen las leyes declarativas, las cuales son cotidianas en el sistema jurídico y contribuyen al bien social.

Ahora bien, del análisis cualitativo del texto sustitutorio que la Comisión pretende aprobar se desprende que dicho texto cumple con los criterios establecidos por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos pues su contenido está vinculado al bien común, contribuye con la dignidad humana, permite evaluar otros dispositivos normativos que contengan derechos y deberes, así como legales e integra un proceso de toma de decisión que será materializado por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Por lo expuesto, la Comisión de Relaciones Exteriores coincide con el sentido de las proposiciones de ley en comentario y expresa su conformidad respecto de estas.

3.6. Análisis comparado del servicio de orientación y defensa legal

Sobre el servicio de orientación y defensa legal que brindan las oficinas consulares de otros países, el Ministerio de Relaciones Exteriores, señala que "los servicios consulares no suelen tener entre sus funciones brindar representación legal directa ante tribunales extranjeros, ni ofrecer asesoramiento legal particular. Por

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

ejemplo, el departamento de Estado de los Estados Unidos, a través de sus embajadas y consulados, aclara que no ofrece representación legal ni asume casos legales de ciudadanos estadounidenses en el extranjero; en cambio proporciona listas de abogados locales. Lo mismo ocurre con los consulados de España y Francia, los cuales proporcionan únicamente asistencia e información general sobre derechos legales, y recomiendan abogados particulares cuando es necesario. De forma similar ocurre con los consulados latinoamericanos. A modo de ejemplo durante las últimas deportaciones ejecutadas bajo el gobierno de Donald Trump, estas oficinas consulares presentaron asesoría legal primaria gratuita a sus connacionales, pero sin asumir su defensa legal, remitiéndolos posteriormente a abogados particulares para la representación ante las autoridades migratorias o judiciales", complementándose con ello el servicio de asistencia legal.

3.7. Impacto de la propuesta normativa en la legislación nacional

La Comisión de Relaciones Exteriores, coincidiendo con lo opinado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, considera que la aprobación de un texto sustitutorio —ley declarativa— sí se encuentra acorde con la normatividad vigente y no colisiona ni es contrario a la Constitución Política del Perú u otras normas legales, pues se respetan las competencias del Poder Ejecutivo y específicamente del Ministerio de Relaciones Exteriores para mejorar aspectos que se encuentran contemplados en sus documentos normativos.

3.8. Ponderación del análisis costo-beneficio

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

A continuación, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, se presenta un listado cualitativo de beneficios de la aprobación de las iniciativas de ley en análisis, en el contexto de la aprobación de ley declarativa orientada a fortalecer el servicio de orientación legal que brindan las oficinas consulares a los peruanos en el exterior.

Estos son:

- Fortalece la asistencia y orientación legal que reciben los connacionales en las oficinas consulares del Perú en el extranjero.
- Fortalece el principio de identidad nacional de los compatriotas que ante determinadas circunstancias legales demandan del Estado peruano la ayuda legal para defender en el extranjero la afectación o vulneración de sus derechos.

IV. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Relaciones Exteriores, de conformidad con el literal b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** de los Proyectos de Ley 10520/2024-CR, 12230/2025-CR y 12401/2025-CR, con el texto sustitutorio siguiente:

TEXTO SUSTITUTORIO

El Congreso de la República;

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY 10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

Ha dado la Ley siguiente:

LEY QUE DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS CONSULARES DEL PERÚ

Artículo 1. Importancia pública de la orientación legal en las Oficinas Consulares del Perú

Se declara de necesidad pública e interés nacional el fortalecimiento de la orientación legal en las Oficinas Consulares del Perú.

Artículo 2. Informe al Congreso de la República

Se establece que el Ministerio de Relaciones Exteriores informa anualmente, durante el segundo trimestre, a la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República sobre el nivel de cumplimiento del servicio de orientación y defensa legal que recae en las oficinas consulares.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA FINAL

ÚNICA. Se dispone que el Poder Ejecutivo, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, realice las acciones necesarias, en el marco de sus competencias, para la implementación de lo dispuesto en la presente ley y adecue sus documentos normativos.

Dese cuenta.



Firmado digitalmente por:
PORTERO LOPEZ Hilda
Marleny FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2025 16:57:46-0500



CONGRESO
de la
REPÚBLICA

COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES

"Año de la recuperación y consolidación de la economía peruana"

DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN
VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE
DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS
NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA
ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS
CONSULARES DEL PERÚ

Sala de Comisiones.

Lima, 6 de octubre de 2025.



Firmado digitalmente por:
ALVA PRIETO Maria Del
Carmen FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 11:32:55-0500



Firmado digitalmente por:
REYMUENDO MERCADO Edgard
Cornelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2025 15:02:17-0500



Firmado digitalmente por:
PAREDES CASTRO Francis
Jhasmina FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2025 16:14:37-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ CALLE Heidi
Lisbeth FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/10/2025 11:29:10-0500



Firmado digitalmente por:
FLORES RAMIREZ Alex Randu
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2025 14:33:14-0500



Firmado digitalmente por:
BUSTAMANTE DONAYRE Carlos
Ernesto FAU 20161749126 soft
Motivo: En señal de conformidad
Fecha: 07/10/2025 15:50:36-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑEZ
Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/10/2025 13:10:52-0500



Firmado digitalmente por:
ECHAIZ RAMOS VDA DE NUÑEZ
Gladys Margot FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/10/2025 13:11:07-0500



Firmado digitalmente por:
JUAREZ GALLEGOS Carmen
Patricia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2025 15:48:08-0500



Firmado digitalmente por:
AGUINAGA RECUENCO
Alejandro Aurelio FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 07/10/2025 16:57:23-0500



Firmado digitalmente por:
OBANDO MORGAN Aristela
Ana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 09/10/2025 16:26:10-0500



Firmado digitalmente por:
HEIDINGER BALLESTEROS
Nelcy Lidia FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 11:20:03-0500



Firmado digitalmente por:
PALACIOS HUAMAN Margot
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 11:47:21-0500



Firmado digitalmente por:
LIZARZABURU LIZARZABURU
Juan Carlos Martin FAU
20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 10:01:29-0500



Firmado digitalmente por:
LIMACHI QUISPE Nieves
Esmeralda FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 12:06:11-0500



Firmado digitalmente por:
PORTALATINO AVALOS Kelly
Roxana FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 13:04:40-0500



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 14:48:44-0500



Firmado digitalmente por:
JAUREGUI MARTINEZ DE
AGUAYO Maria De Los Milagros
Jackeline FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 15:58:47-0500



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 10/10/2025 16:16:41-0500



Firmado digitalmente por:
CUETO ASERVI Jose Ernesto
FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 13/10/2025 09:28:17-0500

**DICTAMEN RECAÍDO EN LOS PROYECTOS DE LEY
10520/2024-CR, 12230/2025-CR Y 12401/2025-CR, EN
VIRTUD DEL CUAL SE PROPONE LA LEY QUE
DECLARA DE NECESIDAD PÚBLICA E INTERÉS
NACIONAL EL FORTALECIMIENTO DE LA
ORIENTACIÓN LEGAL EN LAS OFICINAS
CONSULARES DEL PERÚ**