



Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

**Dictamen
COMISIÓN DE RELACIONES EXTERIORES
Período Anual de Sesiones 2021 -2022**



Señora Presidenta:

Ha ingresado para estudio y dictamen de la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República, la observación formulada por el Presidente de la República a la autógrafa de la 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República. Cuyo antecedente corresponde al dictamen recaído en el proyecto de ley N° 00641/2021-CR, que fuere aprobado por mayoría en la Décimo Quinta Ordinaria del lunes 25 de abril de 2022, votando a favor los señores congresistas Bustamante Donayre Ernesto, Zeballos Aponte Jorge, Amuruz Dulanto Jessica, Cordero Jon Tay María del Pilar, Juárez Calle Heidy, Paredes Fonseca Karol y López Morales Jeny (accesitaria en reemplazo del congresista Alegría García Arturo). Con el voto en contra del congresista Bermejo Rojas Guillermo y con el voto de abstención del congresista Coayla Juárez Jorge.

El presente dictamen de **insistencia parcial y allanamiento parcial** recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República, fue aprobado en mayoría en su Vigésima Primera sesión ordinaria del lunes 11 de julio de 2022, votando a favor de los congresistas **Bustamante Donayre Ernesto, Zeballos Aponte Jorge, Amuruz Dulanto Jessica, Bazán Calderón Diego, Cordero Jon Tay María del Pilar, Juárez Calle Heidy, Lizarzaburu Lizarzaburu Juan Carlos, Morante Figari Jorge y Paredes Fonseca Karol**. Con el voto en contra de la congresista **Robles Araujo Silvana** y con los votos de abstención de los congresistas **Quiroz Barboza Segundo y Rivas Chacara Janet**.



Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

I. SITUACIÓN PROCESAL

El 25 de abril de 2022, los miembros de la Comisión de Relaciones Exteriores aprueban en mayoría el dictamen 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Con fecha 28 de abril de 2022, se aprobó en el Pleno en primera votación y en segunda votación el 26 de mayo de 2022, respectivamente, enviando la autógrafa al Poder Ejecutivo el 01 de junio de 2022, en amparo del artículo 108 de la Constitución Política y el artículo 79 del Reglamento del Congreso.

El 21 de junio de 2022, el Presidente de la República, mediante Oficio N° 173 -2022 - PR de fecha 20 de junio de 2022, remitió al Congreso de la República la observación a la autógrafa de la ley antes mencionada, la cual fue derivada en la misma fecha a la Comisión de Relaciones Exteriores para estudio y dictamen.

II. MARCO NORMATIVO

1. Constitución Política del Estado, artículo 108.
2. Reglamento del Congreso de la República, artículo 79.
3. Acuerdo de Consejo Directivo 80-2003-2004/CONSEJO –CR.

III.- ANÁLISIS

3.1. Descripción del contenido de la autógrafa de ley.

La autógrafa de Ley aprobada por el Congreso y observada por el Presidente de la República, señala los aspectos siguientes:

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

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

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.

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

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

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° 05057-201 3-PAITC, 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.

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

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, (U) 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

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

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Teniendo en consideración la Ley N° 28175, Ley Marco del Empleo Público (LMPE), y de modo referencial, la Ley 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 internacionales 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

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

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 ND 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; o) 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.

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

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 párrafos de la citada Autógrafa de Ley vulnerarían derechos fundamentales de las personas.

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.

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

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

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-PIITC), el cual ha señalado lo siguiente:

"El legislador puede determinar aquellas carreras profesionales en que la colegiación es condición 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 de 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

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

- en situación de retiro - puedan ser designados(as) como Embajador(a) del Perú o representante ante organismos internacionales, toda vez que no todos los funcionarios del SDR, en su condición de tales, se encuentran debidamente habilitados por un colegio profesional.

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

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

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).

El artículo 10 de la Ley N° 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.

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Respecto a la disposiciones transitorias y finales, señala

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 República, 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, más 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

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

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, quedan impedidos de seguir ejerciendo el cargo, bajo responsabilidad funcional."

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

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

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-AIITC); 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° 64112021-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

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

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 pueden apreciar que el Proyecto de Ley N° 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-PIITC, FJ 3 y ss.). En la sustentación del Dictamen de mayoría del Proyecto de Ley N° 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) N°003-2022, de 11 de enero de 2022, puede concluirse que la afirmación del Presidente de la

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Comisión de Relaciones Exteriores no es exacta. En efecto, en el Informe (LEG) N° 003-2022 no solo se hacen notar las claras deficiencias técnico-legislativas del Proyecto de Ley N° 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) N° 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 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.

3.2. Análisis de las observaciones a la autógrafa.

Que importante es revisar los antecedentes normativos y el espíritu del legislador al motivar la aprobación de una ley, en el caso específico, cuando se debatió un miércoles 18 de junio de 2003, el dictamen que hiciera nacer la Ley 28091, Ley del Servicio Diplomático, en la Comisión Permanente, se advierte, que esta ley fortalecerá el perfil profesional y ético de sus miembros y que los embajadores políticos son personas que se considere de alta idoneidad que representen al país.¹

Ahora bien, para un mejor análisis metodológico, se dividen las observaciones, en razón que fueron presentadas en un solo cuerpo.

1

[https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905256D49007747FD/\\$FILE/PER-2002-34C.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/Sicr/DiarioDebates/Publicad.nsf/SesionesPleno/05256D6E0073DFE905256D49007747FD/$FILE/PER-2002-34C.pdf)

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Análisis observación 1

- 1. 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 - Autógrafa de Ley no ha considerado que la política exterior y las relaciones internacionales 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.**

Si bien es correcto que el presidente de la República, le asiste la facultad discrecional en la designación de embajadores políticos y representante permanente ante organizaciones internacionales, hay que recordar que la República del Perú es democrática y se organiza según el principio de separación de poderes². Lo cual se colige con el fundamento 5 de la sentencia EXP. N.º 0023-2003-AI/TC

"5. La existencia de este sistema de equilibrio y de distribución de poderes, con todos los matices y correcciones que impone la sociedad actual, sigue constituyendo, en su idea central, una exigencia ineludible en todo Estado Democrático y Social de Derecho. La separación de estas tres funciones básicas del Estado, limitándose de modo recíproco, sin entorpecerse innecesariamente, constituye una garantía para los derechos constitucionalmente reconocidos e, idénticamente, para limitar el poder frente al absolutismo y la dictadura".

En virtud de este fundamento, el espíritu del legislador es encaminar perfiles idóneos para los cargos de confianza del caso en cuestión a fin de que dichos nombramientos sean meritocráticos y transparentes, permitiéndonos contar con profesionales competentes en el ejercicio de la función diplomática y consular, más aún, cuando se disponen para el nombramiento de embajadores de confianza y representante ante organismos internacionales de recursos públicos para que nos represente ante la comunidad internacional.

² Artículo 43. La República del Perú es democrática, social, independiente y soberana. El Estado es uno e indivisible. Su gobierno es unitario, representativo y descentralizado, y se organiza según el principio de la separación de poderes.

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Ahora bien, la acción discrecional en la designación de tales funcionarios por el presidente de la República en el marco del numeral 12 del artículo 118 de la Constitución Política, debe estar motivada, conforme se advierte del argumento 11 de la sentencia recaída en el expediente N.º 0090-2004-AA/TC, que señala:

11 (...)

En ese contexto, la discrecionalidad opera cuando el ordenamiento jurídico atribuye a algún órgano competencia para apreciar, en un supuesto dado, lo que sea de interés público. Como lo manifiesta el mismo Sainz Moreno, "en el interés público se encuentra el núcleo de la discrecionalidad administrativa (...) y la esencia, pues, de toda actividad discrecional la constituye la apreciación singular del interés público realizada conforme a los criterios marcados por la legislación". Es decir, la discrecionalidad existe para que la Administración pueda apreciar lo que realmente conviene o perjudica al interés público; esto es, para que pueda tomar su decisión librada de un detallado condicionamiento previo y sometida sólo al examen de las circunstancias relevantes que concurran en cada caso. (Subrayado es nuestro).

Al respecto, Juan Igartua Salaverría, citando a Eduardo García de Enterría, ["Principio de legalidad, conceptos indeterminados y discrecionalidad administrativa", Revista española de Derecho Administrativo, disco compacto, Madrid, Civitas Ediciones, Revista N.º 092, octubre - diciembre de 1996], precisa que "la Administración, está obligada a justificar las razones que imponen la decisión en el sentido del interés público de una manera concreta y específica y no con una mera afirmación o invocación abstracta". (Subrayado es nuestro).

Por ello, para Igartua Salaverría, las decisiones de la Administración no gozan de presunción alguna, y no basta que se expresen en formas típicas e iterativas. Al contrario, el ejercicio de una potestad discrecional debe acompañarse de una motivación que muestre puntualmente el nexo coherente entre el medio adoptado y el interés general circunscrito al que apunta. (Subrayado es nuestro).

Es así que el interés público, como concepto indeterminado, se construye sobre la base de la motivación de las decisiones, como requisito sine qua non de la potestad discrecional de la Administración, quedando excluida toda posibilidad de arbitrariedad.(...). (Subrayado es nuestro).

De lo que se desprende que no existe tal vulneración constitucional al advertir la ampliación de tales requisitos en razón que la discrecionalidad no es sinónimo de arbitrariedad dentro de un estado de derecho, en tal sentido, no

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

existe discrecionalidad absoluta del presidente de la República, en razón que las decisiones que adopte deben ser convenientes para el país en el marco del interés público y general.

Análisis observación 2

Sobre la garantía del derecho de acceso a la función pública, a favor de los embajadores políticos nombrados por el Presidente de la República - connotación de los embajadores políticos nombrados por el Presidente de la República, según la clasificación de personal en el marco jurídico del empleo público - incorporación de mayores requisitos para el nombramiento de Embajadores por el Presidente de la República.

Se señala que 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, además se 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).

En principio hay que partir de la premisa constitucional que "*Todos los funcionarios y trabajadores públicos están al servicio de la Nación*"³

De esta manera, conforme se señala en el argumento 9, Pleno del Tribunal Constitucional - Sentencia 432/2020

Posteriormente, en la Sentencia 5057-2013-PA/TC, este Tribunal indicó que "la función pública debe ser entendida como desempeño de funciones en las entidades públicas del Estado" (fundamento 8). Asimismo, añadió que "la condición de funcionario o servidor público no se identifica, por ejemplo, por un tipo de contrato o vínculo de un trabajador con la Administración Pública, sino por el desempeño de funciones públicas en las entidades del Estado". (Subrayado y sombreado es nuestro).

³ Artículo 39 de la Constitución Política del Perú.

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

En razón de este argumento, el acceso y desempeño de las funciones idóneas y eficientes en la administración responden a un perfil meritocrático, independientemente de la naturaleza de su designación, sin menoscabar su libre acceso. Por lo que, no es correcto lo que afirma la observación, que con la modificatoria de nuevos requisitos se está vulnerando la facultad del presidente de la República, en la designación de funcionarios de confianza en el marco de la Ley 28091, por el contrario, está cumpliendo lo señalado en el citado argumento, en el sentido estricto que a mayores exigencias meritocrático y pericia, habrán profesionales con un alto grado de capacidad en el desempeño del cargo.

Más aún, cuando en el argumento 47 de la sentencia del Tribunal Constitucional, recaído en el expediente Exp. N° 0025-2005-PI/TC y N° 0026-2005-PI/TC, señala:

"47. El ejercicio de una función pública está condicionado a los requisitos que el legislador ha establecido. Se trata, como señala el Tribunal Constitucional alemán, de que el acceso a la función pública "puede ser restringido en especial por requisitos subjetivos de admisión, cuyo cumplimiento depende de la capacidad laboral de la persona del aspirante, y por requisitos objetivos de admisión, los cuales, prescindiendo de la capacidad laboral del postulante, aparecen necesarios por razones obligatorias de interés público (Gemeinwohl). Tal restricción, empero, habrá de respetar los derechos fundamentales."

Como se observa, no existe tal vulneración de derechos como se pretende imputar en las observaciones a la autógrafa, en razón que solo se amplían requisitos mayores a los descritos en la norma vigente, los cuales se efectúan, en resguardo del interés público. Es así, que no se hace ninguna imposición de requisitos de naturaleza discriminatoria, porque pretender *"Contratar personas con las habilidades adecuadas para el trabajo en general mejora el rendimiento y la productividad, lo que se traduce en mejores políticas y mejores servicios que, a su vez, contribuyen a que las sociedades sean más felices, más sanas y más prósperas (Cortázar, Fuenzalida and Lafuente, 2016[1]). También se ha demostrado que la meritocracia reduce la corrupción (Dahlström, Lapuente and Teorell, 2011[2]; Meyer-Sahling and Mikkelsen, 2016[3]). La existencia de sistemas meritocráticos reduce las oportunidades de patronazgo y nepotismo, y proporciona las bases necesarias para desarrollar una cultura de integridad. (Subrayado es nuestro).⁴*

⁴ Manual de la OCDE sobre integridad pública.

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Sobre este aspecto es importante acotar, que el argumento 11 recaída en el EXP. N.º 0090-2004-AA/TC de la Sentencia del Tribunal Constitucional, señala que

"11. El interés público tiene que ver con aquello que beneficia a todos; por ende, es sinónimo y equivalente al interés general de la comunidad. Su satisfacción constituye uno de los fines del Estado y justifica la existencia de la organización administrativa".

Es así que bajo un análisis jurídico del interés público automáticamente reduce o limita la discrecionalidad, porque este concepto debe no solamente ser tratado bajo una definición jurídica sino también política en todas las decisiones del gobierno.

Análisis observación 3

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

Respecto a la exigencia del literal c) que debe cumplir todo funcionario designado para el ejercicio del cargo de embajador de confianza o representante ante organismo internacional, es una exigencia difusa, conforme señala las observaciones a la autógrafa, se debe recordar al Poder Ejecutivo, que todo funcionario público, no se encuentra exento del Código de Ética de la Función Pública, señalando expresamente que entre los principios del servidor público, se encuentra la **idoneidad⁵, como aptitud técnica, legal y moral, como condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública**, en tal sentido, cuestionar este requisito incorporado y no entenderlo como tal, es una clara advertencia y alejamiento de los principios observables para el nombramiento de funcionarios de confianza en el marco del ejercicio de una conducta proba y transparente.

Respecto a la exigibilidad de independencia política, nos allanamos a las observaciones, en el sentido que no mella el espíritu de la modificatoria de conformidad con la exigencia meritocrática.

⁵ Ley del Código de Ética de la Función Pública - LEY N° 27815. (...)

4. Idoneidad, Entendida como aptitud técnica, legal y moral, es condición esencial para el acceso y ejercicio de la función pública. El servidor público debe propender a una formación sólida acorde a la realidad, capacitándose permanentemente para el debido cumplimiento de sus funciones.

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Análisis observación 4

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

El extremo de las observaciones a la autógrafa se fundamenta en la habilitación por un colegio profesional, en tal sentido, nos allanamos a las observaciones, porque no distorsiona el espíritu de la modificatoria, respecto a la exigibilidad en la transparencia de los requisitos que deben cumplirse como ostentar un título profesional, esta comisión insiste por encontrarse intrínsecamente en todo el desarrollo del dictamen.

Análisis observación 5

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

La observación a la autógrafa señala que, para los embajadores en países de habla hispana, donde dicho requisito resultaría desproporcionado e injustificado, al no contribuir a los objetivos de la norma propuesta.

Además, asevera que 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.

Esta observación, no ha advertido que, si bien es cierto, los embajadores de confianza no se encuentran dentro de la carrera pública del Servicio Diplomático, no obstante, tienen funciones que cumplir tales, como la de promover y cautelar los derechos e intereses políticos, económicos, comerciales y culturales del Perú en el exterior, contribuir al fortalecimiento de la imagen del Perú en el exterior, así como la de promover y gestionar la cooperación internacional para el desarrollo, entre otras. En consecuencia, representa a nuestro país ante la comunidad internacional.

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Para tal efecto, a fin de cumplir dichas funciones, no necesariamente van a interactuar con funcionarios de habla hispana, por lo que, se advierte que el multilingüismo garantiza una mayor participación de sus representantes en beneficio del Estado.

Análisis de la observación 6

Las observaciones a la autógrafa, señala que el artículo 10 de la Ley N° 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.

Es preciso indicar, que la exigibilidad es que el funcionario no debe encontrarse en el momento de su designación en el Registro de Deudores Alimentarios Morosos del Poder Judicial (REDAM), es pertinente señalar, que ingresan a este registro aquellos que adeuden 03 cuotas sucesivas de sus obligaciones alimentarias establecidas por mandato judicial, información que será remitida a la Superintendencia de Banca y Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones mensualmente, a efectos de que se registre la deuda alimentaria en la Central de Riesgos de dichas instituciones. Adicionalmente, ésta información podrá ser remitida también a las centrales de riesgo privadas.

Ahora bien, en el hipotético caso, se nombre a un funcionario que se encuentre en este registro, tendrá la posibilidad de solicitar un **Certificado de Registro Positivo o Negativo**, el cual será expedido por el Registro de Deudores Alimentarios Morosos con carácter de certificación sobre la condición o no de deudor alimentario moroso, como consecuencia de su inclusión en el Registro o cancelación respectiva.

Por otro lado, el deudor alimentario moroso puede solicitar la cancelación de la inscripción, en cualquier momento, solo si acredita el cumplimiento del pago

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

de la deuda alimentaria. El Juez resuelve la solicitud de levantamiento de la inscripción en un plazo máximo de tres (3) días hábiles de recibida y oficia su decisión al REDAM en un (1) día hábil. La obligación de inscripción o cancelación de la inscripción es exigible al REDAM en un plazo máximo de tres (3) días hábiles de recibida la comunicación del juzgado.

Es pertinente precisar, que la inscripción a este registro nace como consecuencia del incumplimiento de una sentencia judicial ante la negativa de la consumación de una deuda alimentaria por el obligado frente al menor o incapaz, en tal sentido, observar este extremo de la autógrafa por parte del Poder Ejecutivo, resultaría que no se advierte el principio de probidad para la función pública.

Análisis de la observación 7

Respecto a las disposiciones transitorias y finales, señala las observación a la autógrafa, 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.

Este extremo de la observación no es correcta, en razón que la modificatoria como lo señala la sumilla se efectúan en el marco de ampliar los requisitos para los embajadores de confianza o representante ante organismos internacionales, cuya designación se encuentra dentro de los alcances del numeral 12 del artículo 118 de la Constitución Política. En tal sentido, su adecuación a los requisitos exigibles alcanza a este grupo de funcionarios, antes citados, cuyo reglamento de la norma deberá advertir en este extremo.

Análisis de la observación 8

Las observaciones señalan, que existen otros vicios constitucionales de la Autógrafa de Ley. En el entendido, que, 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

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

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-PIITC, FJ 3 y ss.). En la sustentación del Dictamen de mayoría del Proyecto de Ley N° 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.

Es pertinente acotar, que no es correcta tal aseveración.

Con fecha 28 de abril de 2002, se inició el tratamiento del dictamen en cuestión, siendo sustentado por el presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores, congresista Ernesto Bustamante Donayre, posterior a esta etapa, la presidenta del Congreso, apertura el debate en el Pleno, brindándole los minutos que corresponden a cada grupo parlamentario. Es pertinente acotar que, en este foro democrático, lo señores congresistas solicitan la palabra, ningún parlamentario se encuentra obligado a participar en esta instancia, en tal sentido, la observación no puede limitarse y aseverar la inexistencia de un debate democrático por la participación reducida de representantes. La experiencia legislativa responde que la poca participación de legisladores en un debate, se da, en razón que el tema trae consenso mayoritario de todas las bancadas y cuya decisión favorable se refleja en la votación, como es del caso en cuestión. Habiéndose aprobado en primera votación con 70 votos a favor, demostrando una amplia mayoría, no aplicándose, para este caso, la figura de falta de deliberación democrática.

Ahora bien, conforme se observa del registro que obra en Relatoría y Agenda, con fecha 26 de mayo de 2022, se aprueba, también, con una amplia mayoría en segunda votación.

Sobre el particular, es importante precisar que el procedimiento parlamentario que la mesa directiva de turno observa para promover el debate y producir leyes, se encuentran en el artículo 64 y ss del Reglamento del Congreso de la República, no existiendo regla que pueda ser pasible de inobservancia.

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Respecto a la aseveración de que el ministerio de Relaciones Exteriores, no fundamentó las razones de la inviabilidad del Proyecto de Ley 00641/2021-CR, es correcta, porque se advierte de sus extremos que no efectuó el levantamiento de ninguna observación de cada requisito, solo se limitó a desarrollar aspectos históricos, señalamiento a la legislación del servicio civil, así como aspectos de forma de la técnica legislativa, concluyendo que, el nombramiento de embajadores políticos para realizar funciones como jefe de misión o representante permanente ante organizaciones internacionales, se realiza por la libre decisión y confianza del Presidente de la República.

Finalmente, sobre la consulta, respecto de la posición del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, es pertinente señalar, que mediante oficio No 495-2021-2022/CRREE-EBD de fecha 1 de diciembre de 2021, la Comisión solicitó opinión, no pronunciándose a la fecha.

IV. CONCLUSIÓN

En atención a las consideraciones expuestas y de conformidad con lo establecido en el artículo 79 del Reglamento del Congreso de la República, la Comisión de Relaciones Exteriores, recomienda la aprobación del presente dictamen de **insistencia parcial y allanamiento parcial**, recaído en la autógrafa observada respecto de la 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República, correspondiente al proyecto de Ley 00641/2021-CR, en los términos aprobados por el Pleno del Congreso de la República, en primera votación con fecha 28 de abril de 2022 y en segunda votación el 26 de mayo de 2022, respectivamente.

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

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 representante 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 representante 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.

Modifíquese la Primera Disposición Complementaria de la Ley N° 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 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).**
- 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.**

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

- 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 finales y transitorias

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.

Ernesto Bustamante Donayre
Presidente



Firmado digitalmente por:
BUSTAMANTE DONAYRE Carlos
Ernesto FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/07/2022 01:23:20-0300

**CONSEJO DIRECTIVO DEL
CONGRESO DE LA REPÚBLICA**

Lima, 11 de octubre de 2022.

Al orden del día



.....
JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.



Firmado digitalmente por:
ZEBALLOS APONTE Jorge
Arturo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/07/2022 09:21:20-0500



Firmado digitalmente por:
LOPEZ UREÑA IILICH FREDY
FID 42831986 hard
Motivo: Soy Vº Bº
Fecha: 13/07/2022 18:41:39-0500

Jorge Zeballos Aponte
Vicepresidente

Ilich López Ureña
Secretario

Arturo Alegría García
Miembro Titular

Yessica Amuruz Dulanto
Miembro Titular



Firmado digitalmente por:
AMURUZ DULANTO Yessica
Fredy FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/07/2022 12:28:31-0500

Diego Bazán Calderón
Miembro titular

Guillermo Bermejo Rojas
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
BAZAN CALDERON Diego
Alonso Fernando FAU 20161749126
soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/07/2022 13:13:26-0500

Lady Camónes Soriano
Miembro titular

Jorge Coayla Juárez
Miembro titular

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.



Firmado digitalmente por:
CORDERO JON TAY Maria Del
Pilar FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/07/2022 13:28:04-0500



Firmado digitalmente por:
JUÁREZ CALLE Heidi
Lisbeth FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/07/2022 14:48:03-0500

María del Pilar Cordero Jon Tay
Miembro titular

Heidi Juárez Calle
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
LIZARZABURU LIZARZABURU
Juan Carlos Martin FAU
20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/07/2022 15:52:57-0500

Juan Carlos Lizarzaburu Lizarzaburu
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
MORANTE FIGARI Jorge
Alberto FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/07/2022 15:57:51-0500

Jorge Alberto Morante Figari
Miembro titular

Karol Paredes Fonseca
Miembro titular

Segundo Quiroz Barboza
Miembro titular



Firmado digitalmente por:
PAREDES FONSECA Karol
Ivett FAU 20181740128 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 12/07/2022 18:04:00-0500

Janet Rivas Chacara
Miembro titular

Silvana Robles Araujo
Miembro titular

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Alejandro Aguinaga Recuenco
Miembro accesorio

Carlos Alva Rojas
Miembro accesorio

Alfredo Azurín Loayza
Miembro accesorio

Eduardo Castillo Rivas
Miembro accesorio

Alejandro Caveró Alva
Miembro accesorio

Luis Cordero Jon Tay
Miembro accesorio

Víctor Flores Ruíz
Miembro accesorio

Américo Gonza Castillo
Miembro accesorio

Hernando Guerra García Campos
Miembro accesorio

Jeny López Morales
Miembro accesorio

Esdras Medina Minaya
Miembro accesorio

Hilda Portero López
Miembro accesorio

Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República.

Rosangella Barbarán Reyes
Miembro accesorio

Noelia Herrera Medina
Miembro accesorio

María Taipe Coronado
Miembro accesorio

Adriana Tudela Gutiérrez
Miembro accesorio

Cruz María Zeta Chunga
Miembro accesorio

De: mesadeparteshvirtual@congreso.gob.pe
Enviado el: jueves, 14 de julio de 2022 13:56
Para: Wsolis@congreso.gob.pe
Asunto: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes
Datos adjuntos: d2ec803d84e2043a5d15aa442992bb7d.pdf

[Solicitante]: Wsolis@congreso.gob.pe

[Asunto]: Mensaje Usuario Interno - Dictamenes

[Mensaje]: Saludos. Por encargo del Presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores adjunto al presente ,Dictamen de insistencia parcial y allanamiento parcial recaído en la autógrafa observada, por lo que se 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 representante ante organismos internacionales a cargo del Presidente de la República. de igual manera se solicitó autorización para ejecutar los acuerdos adoptados , sin esperar el tramite de aprobación de acta, lo cual fue aprobado por unanimidad de los presentes. Atentamente. Wilder Solis

[Fecha]: 2022-07-14 13:55:41

[IP]: 94.188.207.222

Su mensaje ha sido recibido.

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