

INTRODUCCIÓN AL DERECHO CONSULAR

MARTIN GALLARDO GARRATH

INTRODUCCIÓN
AL DERECHO CONSULAR

PALESTRA EDITORES
LIMA – 2025

XXX.X X00	Gallardo Garrath, Martin Introducción al Derecho Consular / Martin Gallardo Garrath; 1ª. ed. - Lima: Palestra Editores; 2025. 000 pp.; 14.5 x 20.5 cm. D. L. 2025-XXXXX ISBN: 978-612-325-XXX-X 1. XXXXXXXXXXXXXXXX 2. XXXXXXXXXXXXXXXX 3. XXXXXXXXXXXXXXXX 4. XXXXXXXXXXXXXXXX 5. XXXXXXXXXXXXXXXX 6. XXXXXXXXXXXXXXXX.
--------------	---

INTRODUCCIÓN AL DERECHO CONSULAR

Martin Gallardo Garrath

Primera edición, setiembre 2025

© 2025: MARTIN GALLARDO GARRATH

© 2025: PALESTRA EDITORES S. A. C.

Plaza de la Bandera 125, Pueblo Libre, Lima, Perú

Telf. (+511) 6378902 - 6378903

palestra@palestraeditores.com / www.palestraeditores.com

Impresión y encuadernación:

GRÁNDEZ GRÁFICOS S. A. C.

Urbanización Santa Rosa de Lima, Mz. E Lote 15, Los Olivos

Setiembre, 2025

Cuidado de estilo y edición:

HILDA ROJAS SINCHE

Diagramación:

JOHN PAOLO MEJÍA GUEVARA

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N.º 2025-XXXXX

ISBN: 978-612-325-XXX-X

Tiraje: 500 ejemplares

Impreso en Perú / *Printed in Peru*

TODOS LOS DERECHOS RESERVADOS. QUEDA PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL DE ESTA OBRA, BAJO NINGUNA FORMA O MEDIO, ELECTRÓNICO O IMPRESO, INCLUYENDO FOTOCOPIADO, GRABADO O ALMACENADO EN ALGÚN SISTEMA INFORMÁTICO, SIN EL CONSENTIMIENTO POR ESCRITO DE LOS TITULARES DEL *COPYRIGHT*.

A mi familia, que siempre me inspira a ser mejor.

A toda la comunidad peruana que ha migrado al extranjero,
que este trabajo les sirva para proteger sus derechos.

CONTENIDO

CUADRO DE ABREVIATURAS	11
INTRODUCCIÓN.....	15
<i>Capítulo 1</i>	
FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DEL DERECHO CONSULAR.....	
1. Definición de Derecho Internacional Público.....	21
2. Definición de Derecho Consular	22
3. Definición de cónsul	25
4. Definición de consulado.....	30
5. Ideas clave	37
<i>Capítulo 2</i>	
EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO CONSULAR.....	
1. Desde los orígenes medievales a la codificación moderna.....	41
2. Etapa contemporánea y posterior a la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963	43
3. Ideas clave	44
<i>Capítulo 3</i>	
LA FUNCIÓN CONSULAR.....	
1. Definición de función consular	43
2. Contenido normativo de la función consular: artículo 5 de la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.....	55

CONTENIDO

3. Enfoques doctrinarios sobre la función consular.....	63
4. La asistencia consular	71
5. La función de representación política del cónsul.....	75
6. Ideas clave	81

Capítulo 4

FUENTES DEL DERECHO CONSULAR.....	83
1. Las fuentes del Derecho Internacional Público aplicables al ámbito consular	84
2. Los tratados.....	86
3. La costumbre internacional y su influencia en la práctica consular	92
4. Principios generales del Derecho Consular	95
5. Fuentes auxiliares	98
5.1. Doctrina	98
5.2. Jurisprudencia.....	99
5.3. Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular	112
6. Ideas clave	116

Capítulo 5

NATURALEZA JURÍDICA DEL DERECHO CONSULAR	119
1. Una doble dimensión normativa: Derecho Internacional y Derecho Interno.....	120
2. Articulación con la política exterior del Estado.....	123
3. Ideas clave	125

Capítulo 6

INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS CONSULARES	127
1. Definición de inmunidades y privilegios.....	128

CONTENIDO

2. Diferencias con el régimen de inmunidades diplomáticas	138
3. Ideas clave	143
<i>Capítulo 7</i>	
DERECHO CONSULAR PERUANO.....	145
1. Marco institucional del Derecho Consular peruano	146
2. Marco normativo peruano.....	149
2.1. Ley y Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores	149
2.2. Reglamento Consular del 2023.....	176
2.3. Ley y Reglamento sobre Consejo de Consulta.....	192
2.4. Ley y Reglamento que dispone la implementación de la transformación digital en las oficinas consulares del Perú.....	195
3. Ideas clave.....	198
EPÍLOGO.....	201
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	205

CUADRO DE ABREVIATURAS

Cancillería	Ministerio de Relaciones Exteriores del Perú
CIJ	Corte Internacional de Justicia
DGC	Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares
DNI	Documento Nacional de Identidad
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
RENIEC	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil

“The power of [consular officers] are infinitely varied. They are in a position of exercising throughout the extent of their district the functions of judge, arbitrator, and conciliator for their compatriots; often, they are officers charged with vital statistics; they carry out the tasks of notaries, and sometimes those of shipping administrator; they survey and note health conditions. It is they who, through their regular reports, can give a true and complete idea of the state of commerce, of navigation and of the characteristic industry of the country in which they reside”.

TALLEYRAND

INTRODUCCIÓN

El Derecho Consular, pese a su importancia creciente en la práctica internacional contemporánea, ha sido tradicionalmente relegado a un segundo plano frente al estudio del Derecho Diplomático. Sin embargo, en un mundo cada vez más interconectado, con millones de personas viviendo, viajando o trabajando fuera de sus países de origen, la función consular ha adquirido una centralidad ineludible. Según cifras del Instituto Nacional de Estadística e Informática, al mes de diciembre de 2024, aproximadamente 3.5 millones de peruanos residían en el extranjero, lo que representa el 10.3 % de la población total del país (INEI, 2024). Esta estadística permite dimensionar la relevancia de la acción consular: al menos uno de cada diez peruanos podría beneficiarse, en algún momento, del Derecho Consular como instrumento de protección y servicio.

En ese contexto, los consulados no deben entenderse únicamente como oficinas administrativas del Estado en el exterior. Son, en realidad, plataformas operativas de la política exterior, espacios institucionales para la defensa de los derechos fundamentales de los connacionales, y canales estratégicos de articulación entre el Estado peruano y su diáspora. Desde la expedición de documentos hasta la asistencia humanitaria, pasando por la promoción cultural y la

diplomacia económica, la labor consular despliega una diversidad de funciones que requieren de un marco jurídico claro, actualizado y funcional. Esta dimensión práctica, humana y estratégica del trabajo consular refuerza la necesidad de contar con una mayor comprensión pública y profesional del Derecho Consular, especialmente en un país con una comunidad migrante tan significativa como el Perú.

La finalidad de este libro es ofrecer una herramienta accesible, rigurosa y útil para todos aquellos interesados en el Derecho Consular, ya sean funcionarios del servicio exterior, académicos, estudiantes de derecho o ciudadanos peruanos en el extranjero. Su razón de ser radica en la necesidad de contar con una obra que combine el análisis doctrinario con una orientación práctica, explicada en un lenguaje claro y didáctico. A través de esta aproximación, busco contribuir al desarrollo del Derecho Consular en el Perú, fomentando una mejor comprensión de sus principios, funciones y fuentes normativas, y fortaleciendo su aplicación efectiva tanto en la Administración pública como en el ejercicio de los derechos por parte de los usuarios consulares.

Para cumplir con dicha finalidad, he organizado el presente trabajo en siete capítulos que ofrecen una aproximación progresiva, conceptual, histórica, funcional y normativa del Derecho Consular. En el Capítulo I, desarrollo los fundamentos conceptuales del Derecho Consular, partiendo por una definición general del Derecho Internacional Público, marco normativo en el que se inserta esta disciplina. Luego, presento diversas definiciones doctrinarias del Derecho Consular hasta proponer una definición detallada y contemporánea propia. Asimismo, explico quién es el cónsul —como agente del Estado acreditante— y cuál es su función en el extranjero, diferenciando entre cónsules de carrera y honorarios. De igual forma, defino qué se entiende por consulado, subrayando su naturaleza como institución operativa del Estado en el exterior.

Este capítulo sienta así las bases necesarias para comprender los conceptos fundamentales que orientan toda la disciplina consular y su papel dentro de la estructura jurídica y funcional de la acción exterior del Estado.

En el Capítulo II, trazo un recorrido por la evolución histórica del Derecho Consular, desde sus orígenes en la antigüedad y la Edad Media hasta su consolidación moderna. Analizo cómo las primeras figuras de protección a extranjeros (como el *proxeno* o el *consuli di mare*) fueron dando lugar a instituciones más formalizadas bajo el alero de los Estados modernos, hasta llegar a la codificación internacional, especialmente con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963. Destaco además el aporte latinoamericano, con tratados como la Convención de La Habana de 1928, y el trabajo del jurista checo Jaroslav Zourek como punto de inflexión codificador.

Posteriormente, en el Capítulo III me enfoco en explicar las funciones consulares, clasificadas en funciones asistenciales, administrativas y de promoción. Aquí detallo el alcance de cada una, desde el registro civil y la asistencia humanitaria hasta la promoción económica y cultural. Asimismo, examino con atención el concepto de asistencia consular como función estructural del consulado moderno, así como la evolución del rol del cónsul desde un agente administrativo hasta un actor estratégico en la política exterior del Estado. En este capítulo además sostengo que, en la actualidad, la labor consular también puede implicar gestiones de corte político-diplomático bajo ciertas circunstancias específicas.

En el Capítulo IV analizo las fuentes del Derecho Consular desde la perspectiva del Derecho Internacional Público. Comienzo identificando las principales fuentes jurídicas aplicables al ámbito consular, con especial énfasis en los tratados internacionales, que, en la actualidad, constituyen la fuente primaria de esta disciplina.

Entre ellos, se destaca la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963 como el instrumento codificado más relevante. Seguidamente, examino la costumbre internacional como fuente complementaria, resaltando su influencia en la práctica consular previa a la codificación moderna. Asimismo, abordo los principios generales del Derecho aplicables al quehacer consular —como la buena fe, la igualdad soberana y la protección diplomática—, y finalizo con un análisis del valor interpretativo de la doctrina y la jurisprudencia, que contribuyen al desarrollo progresivo y sistemático de esta rama jurídica. En este capítulo ofrezco una comprensión clara y estructurada de los fundamentos normativos que sustentan la regulación consular en el ámbito internacional y su proyección práctica.

En el Capítulo V, desarrollo la naturaleza jurídica del Derecho Consular, destacando su carácter dual o mixto, ya que se fundamenta simultáneamente en normas del Derecho Internacional y del Derecho Interno de los Estados. En primer lugar, explico cómo el Derecho Internacional —a través de tratados como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963— legitima la presencia de consulados en el extranjero, establece sus funciones y regula sus privilegios e inmunidades. En segundo lugar, analizo cómo el Derecho Interno dota a los funcionarios consulares de competencias específicas para ejercer funciones administrativas, registrales, notariales, de asistencia humanitaria y de representación institucional, en concordancia con la normativa nacional. Finalmente, reflexiono sobre la vinculación entre el Derecho Consular y la política exterior del Estado, subrayando que la acción consular constituye un instrumento esencial para proyectar y ejecutar los objetivos estratégicos del país en el ámbito internacional, especialmente en lo relativo a la protección de nacionales, la diplomacia económica y la cooperación.

En el Capítulo VI, me enfoco en el régimen de inmunidades y privilegios consulares. Explico el alcance y los límites de la protección funcional que recaen sobre los funcionarios consulares, los locales y documentos consulares, diferenciándolos claramente del régimen diplomático. Este capítulo es fundamental para comprender la operatividad segura y efectiva de los consulados en el contexto de respeto a la soberanía del Estado receptor.

Finalmente, el Capítulo VII está dedicado al estudio del Derecho Consular peruano. En primer lugar, analizo el marco institucional que estructura la acción consular del Perú, destacando el rol central del Ministerio de Relaciones Exteriores como órgano rector de la política exterior y consular, así como la función del Servicio Diplomático de la República como cuerpo profesional encargado de ejecutar dichas tareas. En segundo lugar, examino el marco normativo nacional que regula esta materia, analizando la Ley y el Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores, el Reglamento Consular aprobado en 2023 —norma reglamentaria principal del sistema consular peruano—, así como la Ley y el Reglamento de los Consejos de Consulta, y las disposiciones sobre transformación digital en las oficinas consulares. En este capítulo también abordé la forma en que la función consular se articula con los objetivos de la política exterior del Perú, haciendo énfasis en su dimensión humanitaria, digital y de servicio a la comunidad migrante. En esta sección busco ofrecer una visión actualizada, técnica y accesible del sistema consular peruano, que muchas veces resulta desconocido, incluso entre los propios operadores del Estado.

Este libro es, en esencia, una adaptación ampliada y reformulada de mi tesis universitaria para obtener el título profesional de abogado por la Facultad de Derecho de la Universidad del Pacífico. Mientras que la tesis tuvo un enfoque netamente investigativo centrado en la

asistencia consular, esta versión ha sido concebida como un manual introductorio de Derecho Consular, con un lenguaje jurídico-informativo orientado a facilitar la comprensión y aplicación práctica de esta disciplina. Mi motivación principal ha sido que esta obra pueda servir como una herramienta útil tanto para los actuales y futuros cónsules —en su labor diaria y en la toma de decisiones jurídicas consulares— como también para la ciudadanía peruana migrante, que requiere conocer mejor sus derechos y los servicios que el Estado puede y debe brindarles desde el exterior.

Cabe destacar que mi experiencia como diplomático y como cónsul adjunto del Perú en Washington D. C. fue determinante para emprender este proyecto. En el ejercicio diario de la función consular, comprendí no solo la profundidad jurídica que subyace en cada acto consular, sino también los desafíos prácticos, normativos e institucionales que enfrentan nuestros funcionarios. Esta vivencia reafirmó mi convicción sobre la necesidad de construir un marco conceptual sólido, accesible y aplicable, que articule la dimensión jurídica del Derecho Consular con su dimensión operativa. Este libro responde, pues, tanto a una inquietud académica como a una vocación de servicio público.

Espero que esta obra contribuya, aunque sea modestamente, a renovar el interés por el estudio del Derecho Consular en el Perú y en América Latina, a fortalecer la formación de nuestros diplomáticos y cónsules, y a ofrecer a los peruanos una vía más clara para comprender sus derechos y deberes en el exterior. El Derecho Consular, como expresión jurídica del vínculo entre el Estado y sus nacionales fuera del territorio, merece mayor desarrollo doctrinario y normativo. Este libro es una invitación a seguir construyéndolo.