Proyecto de Ley N°.....8740/2024-CR

CONGRESO de la REPÚBLICA

JOSÉ ENRIQUE JERI ORÉ
CONGRESISTA DE LA REPÚBLICA

"Decenio de la Igualdad de Oportunidades para mujeres y hombres"
"Año del Bicentenario, de la consolidación de nuestra Independencia, y de la conmemoración de las heroicas batallas de Junín y Ayacucho"

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRÁMITE DOCUMENTARIO
28 AGO. 2024
RECIBIDO
Firma: _____ Hora: 5:02 PM

PROYECTO DE LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 71 QUE FOMENTA LA INVERSIÓN EN LAS ZONAS FRONTERIZAS.

El Congresista de la República, **JOSÉ ENRIQUE JERÍ ORÉ**, integrante del grupo parlamentario **Somos Perú**, ejerciendo el derecho de iniciativa legislativa reconocido en el artículo 107° de la Constitución Política del Perú y, en concordancia con el inciso c) del artículo 22, artículo 67, 75 y 76 del Reglamento del Congreso de la República, presenta el siguiente proyecto de ley:

FÓRMULA LEGAL

LEY DE DESARROLLO CONSTITUCIONAL DEL ARTÍCULO 71 QUE FOMENTA LA INVERSIÓN EN LAS ZONAS FRONTERIZAS.

Artículo 1.- Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto desarrollar el artículo 71 de la Constitución Política del Perú, con la finalidad de delimitar los alcances jurídicos de la adquisición o posesión de tierras por extranjeros dentro de los cincuenta kilómetros fronterizos del territorio nacional, promoviendo la inversión y garantizando la seguridad nacional.

Artículo 2.- Desarrollo legislativo del artículo 71 de la Constitución Política del Perú

Respecto a la prohibición que menciona el artículo 71 de la Constitución Política del Perú sobre la adquisición o posesión de tierras en territorio nacional por extranjeros dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras, debe entenderse a tierras rurales dedicadas actividades agrarias, ganaderas u otras de igual naturaleza. En cambio, las áreas urbanas que están dentro de esta delimitación si puede ser materia de inversión por parte de personas naturales o jurídicas extranjeras para actividades comerciales e industriales.

Artículo 3.-Concepto de área urbana
Para los efectos de esta ley, se entenderá por área urbana aquella que se encuentre inscrita y zonificada como tal.

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES

Primera. - Autorización para las Zonas Francas.

Autorizar, mediante Decreto Supremo, a las Zonas Francas que sean propietarias de terrenos dentro de los cincuenta kilómetros de prohibición, a otorgar exclusivamente la posesión, por un plazo determinado, a través de contrato de cesión de uso, a personas naturales o jurídicas extranjeras para la realización de actividades comerciales e industriales definidas por ley.

Segunda. - Fiscalización permanente

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo estará a cargo de la fiscalización permanente de las actividades de las personas naturales o jurídicas extranjeras que operan en las Zonas Francas, para asegurar el cumplimiento de la autorización concedida en la primera disposición complementaria

Tercera. - Vigencia de la Ley

La presente Ley entrará en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial "El Peruano".

Lima, agosto de 2024.

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: MORANTE FIGARI Jorge Alberto FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/08/2024 15:39:59-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: JERI ORE Jose Enrique FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/08/2024 11:48:03-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2024 16:26:32-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: VALER PINTO Hector FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2024 16:26:48-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: AZURIN LOAYZA Alfredo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/08/2024 12:38:49-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: SAAVEDRA CASTERNOQUE Hitler FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/08/2024 11:59:24-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: CORDERO JON TAY Luis Gustavo FAU 20161749126 hard
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 26/08/2024 17:44:50-0500

FIRMA DIGITAL
Firmado digitalmente por: PAZO NUNURA Jose Bernardo FAU 20161749126 soft
Motivo: Soy el autor del documento
Fecha: 28/08/2024 10:28:30-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

I. FUNDAMENTOS DE LA PROPUESTA

a) Identificación del problema

El artículo 71 de la Constitución Política del Perú, vigente desde 1993, establece una prohibición para los extranjeros de adquirir o poseer tierras dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras. Esta disposición ha generado confusión y contradicciones respecto a su interpretación y aplicación, especialmente en la diferenciación entre tierras rurales y urbanas. La falta de claridad ha llevado a decisiones que no han considerado adecuadamente la naturaleza de las tierras involucradas, afectando la inversión extranjera y el desarrollo económico en las zonas fronterizas.

El proyecto de ley busca desarrollar constitucionalmente el artículo 71 de la Constitución Política del Perú, clarificando términos ambiguos respecto a la propiedad de extranjeros en áreas fronterizas.

El segundo párrafo del artículo ha generado controversias debido a su falta de claridad sobre si la restricción aplica a tierras rurales o urbanas, lo que requiere una interpretación constitucional.

La propiedad rural está vinculada a la agricultura y la inclusión de tierras en el mercado. Históricamente ha tenido regímenes especiales, desde la Ley de Reforma Agraria hasta el Decreto Legislativo Nº 653 y la Constitución de 1993.

Por ello, debemos definir bien entre:

Tierras Rurales	Tierras Urbanas:
Terrenos para explotación agraria, ganadera, forestal, de fauna silvestre, piscícola, o minera, con baja densidad de población.	Relativas a la ciudad, con comercio, industria, infraestructura desarrollada y servicios básicos para una metrópolis grande.

Antecedes normativos:

A lo largo de nuestra historia hemos tenido la prohibición de que ningún extranjero pueda adquirir propiedad en territorio nacional para salvaguardar nuestra soberanía nacional, considerando a la más restrictiva, la actual Constitución Política que prohíbe a los extranjeros adquirir o poseer tierras, minas, bosques, aguas, combustibles y fuentes de energía en un radio de 50 km de las fronteras, salvo necesidad pública declarada por decreto supremo, manteniendo la lógica de protección a la seguridad nacional.

En ese sentido, nombraremos a los siguientes antecedentes normativos:

- **Constitución Política de 1839**: El artículo 168 establece que ningún extranjero puede adquirir propiedad territorial en Perú sin asumir las obligaciones de ciudadano peruano. Este texto no prohíbe la adquisición de tierras, pero impone obligaciones de ciudadanía.

- **Constitución Política de 1920**: Marca el inicio de la prohibición expresa actual. El artículo 39 dispone que los extranjeros, en igualdad de condiciones con los peruanos, no pueden adquirir ni poseer tierras, aguas, minas o combustibles en un radio de 50 km de las fronteras, salvo por necesidad nacional declarada por ley.
- **Constitución Política de 1933**: Refuerza esta prohibición en el artículo 36, similar al texto de 1920, pero excluye explícitamente las "tierras" de la lista de restricciones, centrándose en aguas, minas y combustibles.
- **Constitución Política de 1979**: El artículo 126 mantiene la prohibición de 50 km para la adquisición de fuentes de energía por extranjeros, individualmente o en sociedad, con excepción de necesidad nacional declarada por ley.

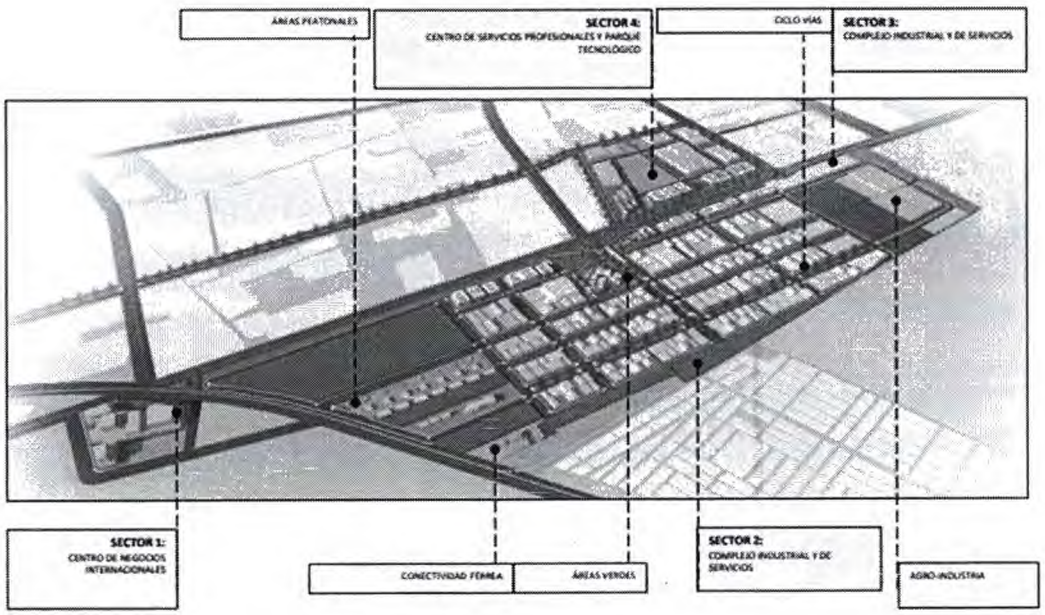
La propuesta tiene como objetivo precisar y delimitar los alcances de la prohibición existente para permitir, bajo ciertos parámetros, la inversión extranjera en zonas urbanas dentro de los cincuenta kilómetros fronterizos. Se plantea que la restricción se mantenga para tierras rurales dedicadas a actividades agrarias, ganaderas u otras de similar naturaleza, pero se flexibilice para áreas urbanas donde se puedan realizar actividades comerciales e industriales.

Además, se incluye un mecanismo que autoriza a las Zonas Francas ubicadas en dichas áreas a ceder la posesión de terrenos mediante contratos de cesión de uso a personas naturales o jurídicas extranjeras para fines específicos de comercio e industria. Esta autorización se otorgará mediante Decreto Supremo y estará sujeta a un plazo determinado, con el objetivo de mantener control sobre el uso de los terrenos.

El Ministerio de Comercio Exterior y Turismo será el ente encargado de fiscalizar permanentemente estas operaciones, asegurando el cumplimiento de la ley y las disposiciones establecidas. Esta supervisión continua pretende garantizar que las actividades autorizadas respeten las regulaciones y promuevan el desarrollo económico sin poner en riesgo la seguridad nacional.

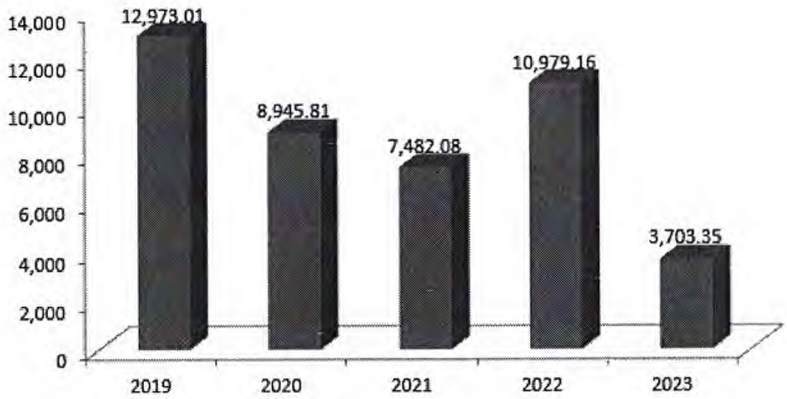
Por ejemplo, La Zona Franca de Tacna (ZOFRATACNA) abarca un total de 390 hectáreas, de las cuales 180 hectáreas, equivalentes al 46.15%, cuentan con los servicios e infraestructuras necesarias para la actividad empresarial. Esto significa que más de la mitad del área total, un 53.85% o 210 hectáreas, está disponible para ser adjudicada. Esta gran disponibilidad de terreno ofrece una excelente oportunidad para aumentar el número de usuarios y empresas en ZOFRATACNA, fomentando así el crecimiento económico y atrayendo nuevas inversiones a la región. [1]

[1] Infraestructura, Servicios y Espacios Físicos- ZOFRATACNA
https://www.zofratacna.com.pe/contenido.aspx?id=01000000B4814C0EAE214830BB04F394C9B1CAC44C4B9301E6E6DD18



Fuente: Viceministerio de MYPE e Industria

Área adjudicada en m2 en la ZOFRATACNA al 2023



Fuente: ZOFRATACNA

a.1 Inversión extranjera directa en Zonas Francas en Latinoamérica

a.1.1. Colombia

Entre 2007 y 2021, las 122 zonas francas establecidas en Colombia han logrado atraer inversiones por un total de $44 billones, de los cuales el 13% corresponde a inversión extranjera directa. Estas zonas generan un total de 114,603 empleos, tanto directos como indirectos, en los 22 departamentos donde están operativas.

a.1.2 Panamá

En Panamá, solo en 2023, las zonas francas han captado una inversión extranjera directa inicial de aproximadamente US$92.4 millones. Recientemente, la Comisión

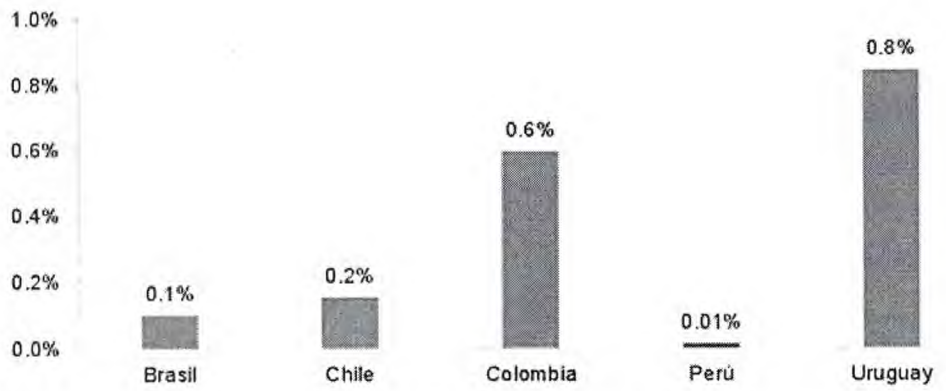
Nacional de Zonas Francas aprobó licencias para la operación en Panapark Free Zone de empresas como Bertech Panama, S.A., Pinturas Termoplásticas, S.A., Chiriqui Electronic Design Studio, S.A., y Centralpack Corp., con una inversión inicial conjunta de US$13,889,075.74.

b) El análisis sobre la necesidad, viabilidad y oportunidad de la ley

La necesidad de esta ley radica en fomentar la inversión extranjera en zonas urbanas de las ciudades fronterizas, las cuales han visto limitado su desarrollo debido a las restricciones actuales. Estas áreas cuentan con un gran potencial económico que, hasta ahora, no ha sido utilizado debido a la prohibición general de adquisición o posesión de tierras por parte de extranjeros dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras. Existen precedentes en otras regiones del país donde la inversión extranjera se ha realizado sin comprometer la seguridad nacional, lo cual demuestra que es posible establecer un marco legal que permita un crecimiento equilibrado y seguro.

Al analizar la situación a nivel regional, encontramos que las Zonas Francas en países vecinos tienen una mayor participación en la generación de empleo en comparación con Perú. Por ejemplo, en 2022, las Zonas Francas en Uruguay contribuyeron con el 0.8% del empleo total del país, seguidas de Colombia con el 0.6%, Chile con el 0.2% y Brasil con el 0.1%. En contraste, Perú tiene una participación mínima de apenas el 0.01%. Esto significa que el impacto de las Zonas Francas en el empleo en Chile es 20 veces mayor al de Perú, y en Uruguay, 80 veces mayor. Estos datos evidencian la necesidad urgente de impulsar el crecimiento de las Zonas Francas peruanas para que puedan tener un mayor impacto en la economía y en la generación de empleo en las áreas de influencia.

Empleo en Zonas Francas como porcentaje del empleo total del país - 2022



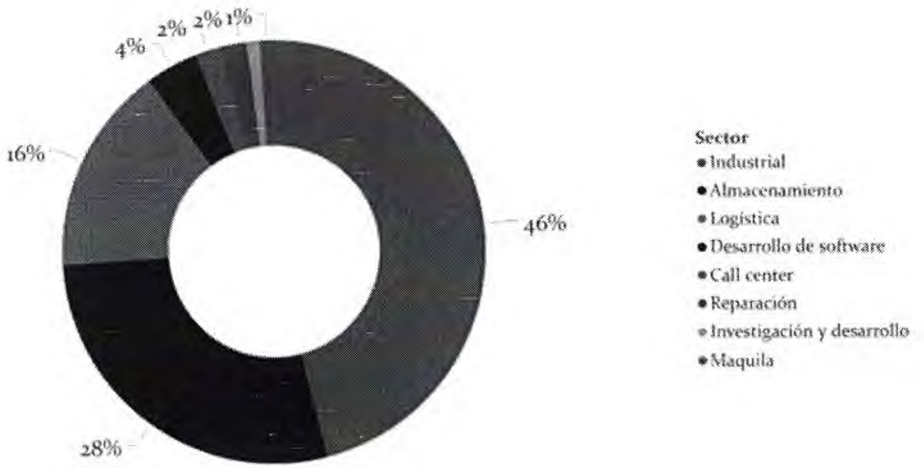
Fuente: Asociación de Zonas Francas de las Américas

Desde la perspectiva de viabilidad, la propuesta es factible ya que se limita a áreas urbanas, donde la actividad comercial e industrial es más prevalente y controlable, manteniendo intacta la restricción para áreas rurales. La incorporación de un mecanismo

de fiscalización permanente, a cargo del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, asegura un monitoreo constante de las operaciones, minimizando riesgos para la seguridad nacional.

Asimismo, en las Zonas Francas a nivel nacional, la distribución de usuarios y empresas por sector presenta una diversificada participación. El sector Industria lidera con un 46% del total que evidencia una fuerte presencia en estas áreas. El Almacenamiento sigue con un 28%, dada la importancia de los servicios de almacenamiento en la economía de las Zonas Francas. La Logística ocupa un 16%, importante en la cadena de suministro y distribución. El Desarrollo de software representa un 4%, y finalmente, un 6% se distribuye entre otros sectores presentes en las Zonas Francas.

Porcentaje de usuarios/empresas por sector



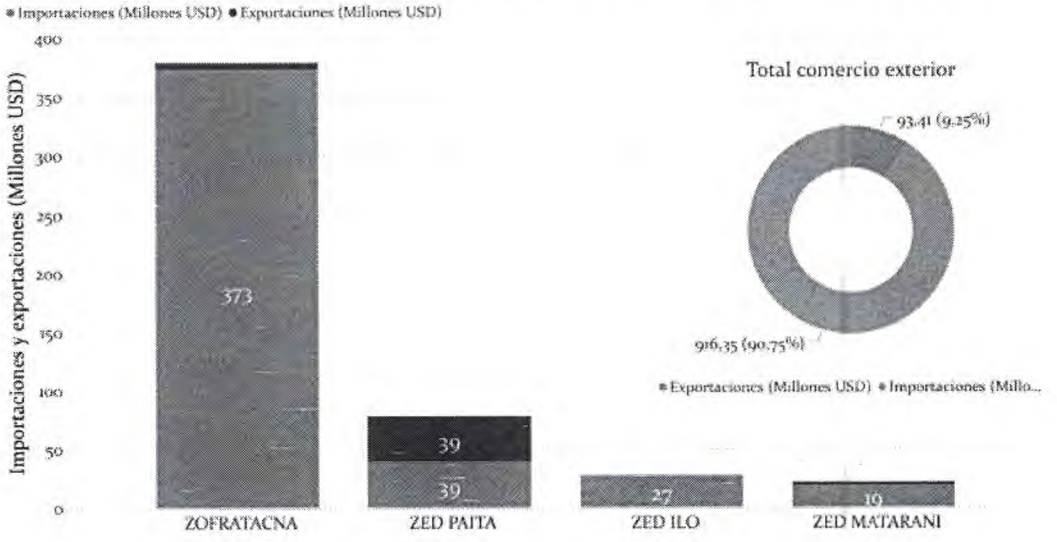
Fuente: Asociación de Zonas Francas de las Américas

En cuanto a la oportunidad, este es un momento propicio para aprovechar la creciente necesidad de capital extranjero en las zonas fronterizas. La implementación de esta ley permitiría captar inversiones que generen empleo, dinamizando las economías locales y fortaleciendo la infraestructura comercial e industrial en regiones clave. A nivel internacional, mejorar la participación de las Zonas Francas en la economía peruana podría acercar al país a estándares competitivos dentro de la región, donde otros países ya han demostrado los beneficios de una mayor apertura en este tipo de zonas.

El intercambio comercial a través de las Zonas Francas en nuestro país para el 2020 se concentró específicamente en importaciones representando el 90.75% del intercambio comercial con un total de 916.35 millones de dólares, las exportaciones representaron solo el 9.25% con 93.41 millones de dólares.

De las cuatro zonas económicas especiales, la ZOFRATACNA es la que tiene mayor monto de intercambio comercial concentrando 373 millones en importaciones.

Importaciones y Exportaciones por Zona Especial de Desarrollo al 2020

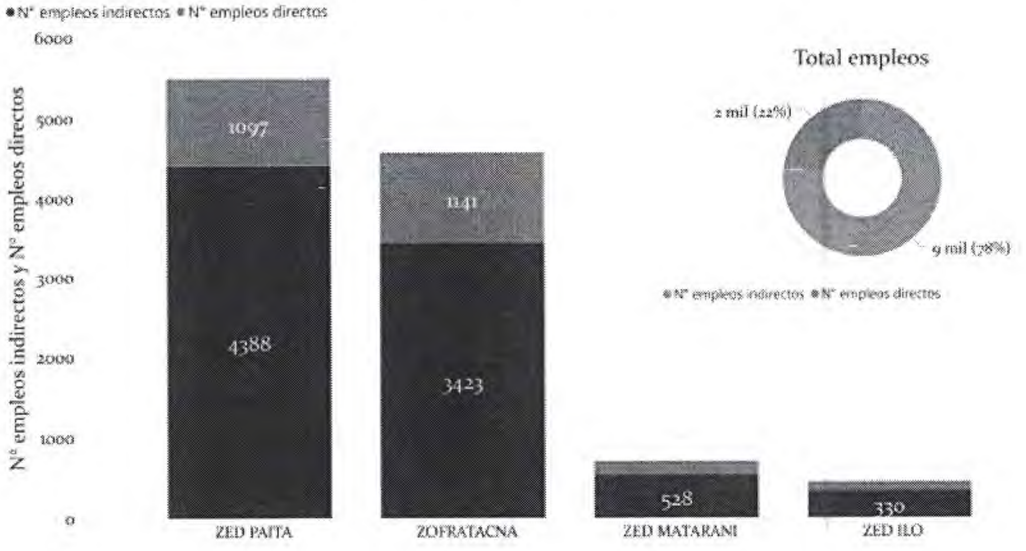


Fuente: Asociación de Zonas Francas de las Américas

El impacto para generar empleo en el área de influencia de las Zonas Francas es de cerca 11 mil puestos de trabajo, 9 mil empleos directos que representan el 78% del total y 2 mil empleos indirectos que representan el 22%.

Sólo en ZED PAITA se han generado 5,485 puestos de trabajo entre empleos directos e indirectos, asimismo para la ZOFRATACNA se han generado 4,564 puestos de trabajo, 528 para la ZED MATANARI y 330 para la ZED ILO.

N° de Empleos indirectos y N° de empleos directos por ZEE



Fuente: Asociación de Zonas Francas de las Américas

Antecedentes legislativos:

N°	AUTOR	PROYECTO DE LEY	TÍTULO
1	Alejandro Cavero Alva	5159/2022-CR	Proyecto de Ley que desarrolla las limitaciones a la propiedad o posesión de tierras por extranjeros en territorio nacional contenida en el artículo 71° de la Constitución Política del Perú sobre la propiedad de extranjeros en zonas fronterizas
2	Jorge Del Castillo Galvez	4284/2018-CR	Proyecto de ley de desarrollo constitucional del artículo 71 de la Constitución Política del Perú, que regula la propiedad de las tierras para los extranjeros.
3	Carlos Bruce	1811/2017-CR	Ley de Reforma Constitucional que modifica el artículo 71° de la Constitución Política del Perú, sobre adquisición de bienes por parte de extranjeros en zonas de nuestras fronteras

II. EFECTOS DE LA VIGENCIA DE LA NORMA SOBRE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La vigencia de esta norma implicará una modificación en la interpretación y aplicación del artículo 71 de la Constitución, permitiendo que los extranjeros puedan adquirir y poseer tierras urbanas en zonas fronterizas. Esto no solo fomentará la inversión y el desarrollo económico en estas áreas, sino que también alineará la normativa con otros principios constitucionales de igualdad y promoción de la inversión. La norma no alterará otras leyes vigentes, sino que proporcionará un marco más claro y coherente para su aplicación.

III. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

La iniciativa legislativa se desarrolla en un contexto de necesidad de reactivación económica y promoción del desarrollo regional, especialmente en áreas fronterizas que han sido históricamente menos favorecidas y donde la inversión extranjera ha estado limitada por restricciones constitucionales.

El objetivo es desarrollar constitucionalmente el artículo 71 de la Constitución para permitir que los extranjeros puedan adquirir y poseer tierras urbanas en zonas fronterizas, promoviendo así el desarrollo económico y social de estas áreas.

Se producirá un cambio en la interpretación y aplicación del artículo 71 de la Constitución, permitiendo la adquisición y posesión de tierras urbanas por extranjeros

en zonas fronterizas, lo que antes estaba prohibido. Esto facilitará la inversión extranjera y el desarrollo de infraestructura y servicios en estas áreas.

SUJETOS	BENEFICIOS	COSTOS
Estado Peruano (Gobierno Nacional)	- Incremento de la inversión extranjera directa en zonas urbanas fronterizas. - Mayor dinamismo económico y generación de empleo en áreas estratégicas. - Mejora en la competitividad regional frente a otros países que ya han flexibilizado las restricciones en Zonas Francas. - Fortalecimiento de la infraestructura comercial e industrial en zonas fronterizas.	No irroga gasto público
Zonas Francas	- Acceso a mayores oportunidades de inversión mediante la cesión de terrenos para actividades industriales y comerciales. - Aumento en la demanda de servicios y productos, lo que puede resultar en mayores ingresos y expansión de operaciones.	
Comunidades locales en Zonas Fronterizas	- Generación de empleo directo e indirecto por la llegada de nuevas inversiones. - Mejora en infraestructura y servicios derivados del crecimiento comercial e industrial en la región.	
Ministerio de Comercio Exterior y Turismo	- Capacidad de intervenir activamente en la promoción y fiscalización de inversiones en áreas fronterizas, contribuyendo al desarrollo sostenible del país.	

IV. VINCULACIÓN CON EL ACUERDO NACIONAL

Esta iniciativa legislativa está vinculada con las siguiente Política de Estado del Acuerdo Nacional: 6. Política exterior para la paz, la democracia, el desarrollo y la integración 18. Búsqueda de la competitividad, productividad y formalización de la actividad económica 26. Promoción de la ética y la transparencia y erradicación de la corrupción, el lavado de dinero, la evasión tributaria y el contrabando en todas sus formas