



EDUARDO SALHUANA CAVIDES

"Decenio de la Igualdad de oportunidades para mujeres y hombres"
"Año de la Unidad, la Paz y el Desarrollo"



**PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL
QUE MODIFICA EL SEGUNDO PÁRRAFO DEL
ARTÍCULO 71° DE LA CONSTITUCIÓN
POLÍTICA DEL PERÚ**

El grupo parlamentario Alianza por el Progreso, a iniciativa del congresista **EDUARDO SALHUANA CAVIDES** y congresistas firmantes, en ejercicio del derecho a iniciativa de formación de leyes que se le confiere el artículo 107° de la Constitución Política del Perú, en concordancia con los artículos 74 y 75 del Reglamento del Congreso, proponen el siguiente proyecto:

FORMULA LEGAL

**LEY DE REFORMA CONSTITUCIONAL QUE MODIFICA EL SEGUNDO
PÁRRAFO DEL ARTICULO 71° DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL
PERÚ**



Firmado digitalmente por:
JULON IRIGOIN Bva Edm
FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/10/2024 16:28:58-0500

Artículo 1. Objeto de la Ley

La presente ley tiene por objeto modificar el segundo párrafo del artículo 71° de la Constitución Política del Perú, para reducir de cincuenta a veinte kilómetros de frontera, las restricciones en la propiedad para extranjeros, homologando las distancias con países de la región.

Artículo 2. Modificación del artículo 71° de la Constitución Política del Perú.

Se modifica el artículo 71° de la Constitución Política del Perú, cuyo texto queda redactado de la siguiente manera:

"Artículo 71.- Propiedad de los Extranjeros.

En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática.

Sin embargo, dentro de veinte kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa o indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder el beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de ministros conforme a ley."



Firmado digitalmente por:
KAMICHE MORANTE Luis
Roberto FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 04/10/2024 17:15:38-0500



Firmado digitalmente por:
ACUNA PERALTA Maria
Grimaneza FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/09/2024 12:21:17-0500



Firmado digitalmente por:
TORRES SALINAS Rosio FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/09/2024 13:33:53-0500



Firmado digitalmente por:
CAMONES SORIANO Lady
Mercedes FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 26/09/2024 13:39:52-0500



Firmado digitalmente por:
RUIZ RODRIGUEZ Magaly
Rosmery FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 03/10/2024 14:38:07-0500

EDUARDO SALHUANA CAVIDES
Congresista de la República



Firmado digitalmente por:
SOTO REYES Alejandro FAU
20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 24/09/2024 18:19:34-0500



Firmado digitalmente por:
SALHUANA CAVIDES Eduardo
FAU 20161740126 hard
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/09/2024 12:20:39-0500



Firmado digitalmente por:
GARCIA CORREA Idelso
Manuel FAU 20161740126 soft
Motivo: Soy el autor del
documento
Fecha: 25/09/2024 13:24:57-0500

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

INTRODUCCIÓN

De acuerdo al Libro Blanco de la Defensa Nacional¹, la Política del Estado para la Seguridad y la Defensa Nacional, está basada en la concepción de una visión geopolítica y geoestratégica orientada a la valoración de los múltiples recursos reales y potenciales, así como a los retos y amenazas que el Perú debe superar.

Por ello este análisis, plantea la búsqueda y construcción de un escenario de paz y fomento de la confianza mutua con los Estados vecinos, con los de nivel regional y global y una adecuada inserción del país en el proceso de globalización y en los mercados internacionales.

Considerando que el Perú se encuentra ubicado en la región central y occidental de América del Sur. Limita al norte con Ecuador (1,529 km.) y Colombia (1,506 km.), al este con Brasil (2,822 km.), al sureste con Bolivia (1,047 km.) al sur con Chile (169 km.) **La frontera con estos cinco países tiene una extensión de 7,073 kilómetros y franquea zonas del país que en su mayoría se ubican en lugares agrestes y de difícil acceso, que constituyen un desafío para el desarrollo e integración.**

I. PROBLEMA CENTRAL A RESOLVER

a. Promoción de inversiones en las zonas de frontera y homologación de las restricciones de la propiedad con países de la región.

La presente reforma constitucional tiene como finalidad modificar el artículo 71° de la Constitución Política del Perú, específicamente se propone modificar la distancia de cincuenta a veinte kilómetros respecto a las restricciones a la propiedad en zonas de frontera, de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del citado artículo, con el objeto de implantar un límite más coherente y homologado nuestra legislación con los países de la región.

Esta reforma promoverá la inversión responsable de los intereses nacionales, con una visión actualizada de las relaciones comerciales y

1

https://www.google.com/search?q=LIBRO+BLANCO+DE+LA+DEFENSA+NACIONAL&rlz=1C1GCEU_esPE1125PE1125&oq=LIBRO+BLANCO+DE+LA+DEFENSA+NACIONAL+&aqs=chrome..69i57j0i395i512i760j0i395i512j0i512i546.2320j1j15&sourceid=chrome&ie=UTF-8

protección de las fronteras vivas de los países en el siglo XXI, donde los interés económicos en las naciones buscan estrechar fronteras, buscando la integración a la par de un fluido intercambio comercial.

La propuesta responde a la necesidad de fortalecer un derecho igualitario sobre las restricciones de propiedad en zonas fronterizas impuestas en nuestra legislación, siendo para personas naturales o jurídicas extranjeras, donde el Estado requiere una visión coherente y precisa para encontrar la equidad adecuada entre la protección de la seguridad y el desarrollo económico a través de la inversión.

En esa misma línea, la propuesta se funda en fortalecer la protección de intereses nacionales vitales sin perjudicar el flujo de inversión, ni vulnerar los derechos fundamentales de los ciudadanos dentro del territorio, lo esencial es preservar la soberanía del país, garantizando la conservación de nuestro patrimonio natural y cultural en áreas estratégicas.

b. Propuesta central de la reforma.

En ese sentido, reformar el artículo 71 de la Constitución Política del Perú², que actualmente restringe la propiedad de extranjeros dentro del territorio, especialmente en zonas fronterizas. En términos generales, los extranjeros tienen las mismas condiciones que los peruanos para poseer propiedades en el país, excepto dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras. En esta zona, se restringe la adquisición directa o indirecta de minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, bajo pena de perder dichos derechos en beneficio del Estado. La excepción solo puede ser establecidas mediante un decreto supremo que declare la existencia de una necesidad pública.

En esa línea el maestro Marcelo Chávez en su análisis sobre la constitucionalidad del artículo 71 de la Constitución Política del Perú, discute específicamente en lo que se refiere a la propiedad de extranjeros dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras del país.

² Congreso de la República del Perú. (1993). *Constitución Política del Perú (Artículo 71)*. Gobierno del Perú. "Dentro del territorio nacional, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido, salvo en la zona de frontera, en cuyo caso, se requiere autorización expresa conforme a ley"

Según Chávez, el Tribunal Constitucional ha validado esta restricción como razonable, dado que impide que los extranjeros ejerzan cualquier atributo de la propiedad en esta zona estratégica, lo que incluye la compra, posesión, o adquisición por prescripción, señalando que estas medidas son necesarias para salvaguardar la soberanía nacional.

La revista *Agnitio*³, argumenta que el artículo 71 de la Constitución Política del Perú es **una medida anacrónica y sugiere que la reducción del área restringida de 50 kilómetros podría ser beneficiosa para el desarrollo económico, especialmente en regiones como Tacna.**

El jurista Berastain sostiene que la normativa actual restringe significativamente la inversión extranjera en zonas fronterizas, lo que a su vez **limita el desarrollo económico y la competitividad de estas áreas. Señala que es necesario modificar el artículo 71 para permitir una mayor flexibilidad en la propiedad de tierras por parte de extranjeros en estas zonas, con el objetivo de impulsar el desarrollo económico regional.**

En el mismo sentido, Lizbeth Rossana Zegarra Llerena⁴, en su investigación publicada en el repositorio de la Universidad Privada de Tacna, concluye que el artículo 71 tiene un impacto directo en el desarrollo fronterizo de la región de Tacna. Sugiere que **es imperativo modificar esta normativa para fomentar la inversión extranjera y la competitividad, lo que podría traducirse en un mayor desarrollo económico en dicho departamento fronterizo con el hermano país de Chile.**

De otro lado, el Tribunal Constitucional ha interpretado que la restricción del artículo 71 de la Constitución, que prohíbe a los extranjeros adquirir propiedades dentro de los 50 km de las fronteras, es una medida razonable para proteger la soberanía nacional, la sentencia recaída en el expediente N°04966-2008-PA/TC, señaló que esta prohibición abarca tanto a personas naturales como jurídicas y se justifica en el control sobre recursos estratégicos y la seguridad territorial.

En ese contexto tenemos a bien mencionar que el Decreto Supremo N° 001-2017-RE, publicado a través del diario oficial "*El Peruano*" el 24 de enero del 2017, estableció la posibilidad de la adquisición de inmuebles para locales consulares, establecimientos de organizaciones y

³ Berastain Quevedo, C. (n.d.). *La inversión extranjera en frontera y el anacrónico artículo 71° de la Constitución Política del Perú*. AGNITIO. Recuperado de <https://agnitio.pe>

⁴ <https://repositorio.up.edu.pe/browse?type=author&value=Zegarra+Llerena%2C+Lizbeth+Rossana>

organismos internacionales dentro de los cincuenta kilómetros adyacentes a las fronteras.

Dicha medida consideramos que fue necesaria debido a la crisis de relaciones consulares que atravesaba el Perú como parte del tratado de "Convención de Viena" sobre Relaciones Consulares de 1963, aprobada mediante **Decreto Ley 21999⁵**, donde se **"Autoriza la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares"**, en vigor desde el 19 de marzo de 1978, cuyo artículo 30, establece que ***"el Estado receptor deberá facilitar, de conformidad con sus leyes y reglamentos, la adquisición en su territorio por el Estado que envía de los locales necesarios para la oficina consular, o ayudarlo a obtenerlos de alguna manera"***.

El artículo 55 de la Constitución Política del Perú establece que los tratados celebrados por el Estado, forman parte del Derecho Nacional y que, por lo tanto, corresponde al Estado adoptar las medidas normativas que permitan ejecutar de la manera más eficaz las obligaciones derivadas de los tratados que ha celebrado. Conforme a esas atribuciones el Estado declara de necesidad pública la adquisición de tierras de fronteras por parte de otros Estados, para la instalación de locales consulares y para residencia de los funcionarios.

Lo señalado por el jurista Ricardo Beaumont Callirgos⁶ sobre los derechos fundamentales de las personas jurídicas, ya que hace mención a la doctrina y jurisprudencia denominada "derechos innominados" o no enumerados, como diría el maestro German Bidart, en estos tiempos modernos de dan o se presentan "derechos nuevos" nítidos y claros, absolutamente nuevos⁷.

Por lo tanto, Beaumont se enfoca en cómo el Tribunal Constitucional ha interpretado la Constitución y las leyes para incluir, en ciertos casos, los derechos de las personas jurídicas. Esto implica que el Tribunal ha reconocido que las personas jurídicas, como entidades que agrupan intereses individuales para fines comunes (principalmente económicos y

⁵ Perú, Presidencia de la República. (1977). Decreto Ley N° 21999: Autorizan Convención de Viena sobre Relaciones Consulares. Lima, Perú.

⁶ Beaumont Callirgos, R. (2012). El Tribunal Constitucional peruano y los derechos fundamentales de las personas jurídicas. Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano, 117-137

⁷ Peter Häberle destaca muy significativamente este artículo tercero, según expresa al comentar su precedente normativo, que fue el artículo cuarto de la Constitución de 1979, y considera que este, en el ámbito interno del Estado, 'requiere toda la atención, toda vez que no se encuentra limitado por el procedimiento de interpretación'. Tal planteamiento puede ser considerado como la versión más moderna de cláusula de desarrollo de los derechos fundamentales ('El concepto de los derechos fundamentales. El concepto de los derechos humanos', en José María Sauca [ed.]: Problemas actuales de los derechos fundamentales, Madrid: Universidad Carlos III, 1994, pp. 108-109)

comerciales), pueden ser titulares de ciertos derechos fundamentales. Este reconocimiento está basado en la idea de que las personas jurídicas juegan un papel crucial en la sociedad y la economía y, por lo tanto, ciertos derechos les son aplicables para permitirles funcionar eficazmente y contribuir al bienestar general.

Como resultado de ello tenemos que la constitución de 1993, declara la igualdad entre peruanos y extranjeros en cuanto a la propiedad, garantizando que ambos grupos estén sujetos a las mismas condiciones y restricciones legales, sin derecho a excepciones. Esto incluye un requisito de renuncia explícita a cualquier reclamación y la aceptación de la jurisdicción y las leyes peruanas en todos los contratos del Estado con extranjeros domiciliados dentro del territorio nacional. **Sin embargo, históricamente existe normativa que ha restringido la participación extranjera en ciertas actividades económicas netamente reservadas para peruanos que, en la práctica, contraviene los principios de igualdad y libre competencia promulgados por la propia Constitución.**

Dichas restricciones representan un conflicto que requiere revisión y potencial reforma para asegurar la coherencia entre la práctica y el marco constitucional. La exploración de estos temas no solo resalta desafíos específicos dentro del sistema legal peruano, sino que también **ofrece una plataforma para discutir reformas que podrían mejorar el clima de inversión y fortalecer el estado de derecho en Perú, haciéndolo más atractivo y accesible para los inversores internacionales.**

Consideramos que es necesario establecer límites más razonables y homologar la distancia a límites de los países de la región, en cuanto a la extensión de propiedad de extranjeros en estas zonas fronterizas, ya que con ello consideramos, que ayudará decididamente a tener visión de puertas abiertas a la inversión, en un Estado en el siglo XXI, lo que contribuirá a preservar la soberanía del país y evitar posibles amenazas a la seguridad nacional. Al mismo tiempo, busca fomentar la inversión extranjera en las áreas fronterizas del país, donde sea adecuado y beneficioso para el desarrollo económico y de integración social.

Finalmente, sostenemos que los aspectos sustantivos fundamentales que afectarían la propuesta no deben ser entendida como imposibles ya que se debe observar la viabilidad y la coherencia con los valores y objetivos constitucionales.

c. Legislación comparada sobre el tratamiento de las fronteras de los países vecinos

La legislación comparada sobre el tratamiento de las fronteras de los países vecinos de Perú abarca diversos aspectos clave. Se incluyen normativas de seguridad fronteriza para prevenir actividades ilegales, como el tráfico de drogas y el contrabando. Además, se regulan los recursos naturales en áreas fronterizas, estableciendo restricciones y requisitos para la explotación de minerales y otros recursos.

Las leyes que delimitan las fronteras son importantes para mantener relaciones diplomáticas estables y resolver posibles disputas territoriales mediante tratados y acuerdos bilaterales o procesos internacionales. La cooperación internacional es clave, abordándose a través de leyes sobre relaciones internacionales, tratados y acuerdos.

De ello, consideramos además, fundamental reconocer que esta es una visión general, y las leyes específicas de cada país vecino de Perú pueden variar según sus circunstancias y necesidades particulares.

Para obtener información actualizada y detallada sobre la legislación de los países vecinos, es necesario consultar fuentes oficiales y especializadas en derecho internacional y temas fronterizos, frente a ello ilustramos para el área de frontera de los países vecinos:

TABLA N° 01
Área de frontera interna de cada país reservada

Perú	Ecuador	Colombia	Bolivia	Chile
50 km	20 km	Libre	50 km	10 km

Fuente: Propia

- **Ecuador:** No permite inversión extranjera a una distancia de 20 kilómetros de la frontera, excepto en espacios urbanos. Se permite para matrimonios y uniones de hecho con ecuatorianos y para empresas con participación de terceros residentes en el país por un mínimo de 5 años.
- **Colombia:** Permite inversión extranjera en la frontera, excepto en terrenos del Estado ubicados en las costas y a 2 kilómetros de las fronteras. Estos terrenos solo pueden venderse a colombianos, y a su vez, no pueden revenderse a extranjeros.

- **Bolivia:** No permite inversión extranjera en una distancia de 50 kilómetros de la frontera, salvo en casos de necesidad pública, que requiere una ley aprobada por dos tercios del Congreso.
- **Chile:** Extranjeros de países limítrofes no pueden adquirir inmuebles en zonas fronterizas, salvo autorización por Decreto Supremo (D.S.). A 10 kilómetros de las fronteras, solo los chilenos pueden adquirir tierras de propiedad del Estado. La región de Arica-Parinacota tiene un régimen especial que permite a los extranjeros adquirir inmuebles en lugares específicos bajo ciertas condiciones.

Finalmente, este texto refleja las restricciones y condiciones en cuanto a inversión extranjera en áreas fronterizas de cada país mencionado.

d. Posición del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo

Mediante el Memorándum N° 596-2023-MINCETUR/VMCE, el Viceministerio de Comercio Exterior remite el Informe N° 0049-2023-MINCETUR/VMCE/DGGJCI/DSN, elaborado por la Dirección de Supervisión Normativa de la Dirección General de Gestión Jurídica Comercial Internacional, en coordinación con la Dirección de Zonas Económicas Especiales de la Dirección General de Facilitación del Comercio Exterior emiten opinión favorable al PL 5159/2022-CR, que desarrolla las limitaciones a la propiedad o posesión de tierras por extranjeros contenidas en el artículo 71 de la Constitución Política del Perú, dicho **sector considera importante tomar en cuenta que, las Zonas Económicas Especiales – ZEE constituyen áreas geográficas delimitadas dentro de las fronteras nacionales de un país donde las reglas de los negocios son diferentes, es decir, con facilidades y beneficios distintos a los que prevalecen en el territorio nacional.**

Consideran que los beneficios de las ZEE en el país, tales como, su aporte a la producción nacional, contribución a las exportaciones, atracción de inversiones, fomento del empleo y de una mayor actividad económica para las empresas locales, han permitido que sean consideradas dentro del Plan Estratégico Nacional Exportador – PENX al 2025 del MINCETUR, instrumento de gestión y política que recoge los lineamientos estratégicos del sector, considerando a las ZEE dentro del Pilar 3 de "Facilitación del Comercio Exterior y eficiencia de la cadena logística internacional", relevando tareas que contribuyen a la facilitación del comercio exterior, tales como la constitución como centros de distribución logística y de producción de bienes y servicios con alto valor agregado y la unificación de su marco normativo.

En ese contexto, de conformidad con el Decreto Supremo N° 005- 2002-MINCETUR, dicho sector tiene como parte de sus funciones, orientar, formular, dirigir, coordinar, determinar, ejecutar, supervisar y evaluar la política nacional de las zonas económicas especiales, en armonía con la política general del Estado, los planes de Gobierno y las Leyes en materia de descentralización, supervisando su aplicación.

Así, el Objetivo Prioritario – OP N° 7 del Plan Nacional de Competitividad y Productividad 2019 – 2030 concibe a las ZEE como un mecanismo que promueve la inversión privada en el Perú, particularmente en tecnología que incremente el grado de sofisticación en bienes y servicios, y que contribuya al crecimiento económico regional. Las medidas de política del OP7 tienen como objetivo promover la facilitación del comercio, considerando la adecuada coordinación e interrelación de las entidades involucradas en las actividades de comercio exterior, a fin de lograr que los procesos vinculados al comercio exterior sean más eficientes y competitivos, en comparación con aquellos que se desarrollan a nivel mundial.

De otro lado, mediante Decreto Supremo N° 019-2018-RE, se aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos, la cual establece en su Objetivo Específico 1 "Desarrollo Humano y uso sostenible de los espacios de frontera", el lineamiento N° 6 **referido a la aprobación de mecanismos que promuevan la inversión privada en los espacios de frontera, bajo las modalidades establecidas en las normas que regulan las respectivas materias, incluyendo los regímenes especiales existentes en zonas fronterizas, categoría que conforme señala su Exposición de Motivos comprende, entre otras, a las ZEE.**

Mediante Decreto Supremo N° 016-2022-PRODUCE, se aprueba la Política Nacional de Desarrollo Industrial – PNDI que busca atender el problema público referido a la "limitada competitividad de la industria manufacturera". Así, la PNDI identificó como parte de las alternativas de solución ante la escasa infraestructura productiva y servicios especializados, efectuar coordinaciones con el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, acciones para facilitar la atracción de inversiones en las Zonas Económicas Especiales.

Como se puede apreciar, **el Gobierno Nacional a través de determinadas políticas, lineamientos estratégicos y planes sectoriales, incluye a las ZEE como parte de sus objetivos y tareas para el cumplimiento de determinados fines y como tal, resulta importante establecer medidas para fortalecer las condiciones**

necesarias para que estas zonas especiales cumplan con sus finalidades, acciones que se orientan, entre otras medidas, en contar con una Política Nacional específica que abarque de manera transversal la atención de necesidades y defina objetivos conjuntos para el desarrollo de las Zonas Económicas Especiales, lo que incluye también, la dación de normas que faciliten la atracción de inversiones.

e. Porque consideramos que no se afectará la soberanía nacional

De conformidad, con el maestro Omar Mejorada Chauca⁸, posición que compartimos, existe interés de empresas foráneas por instalarse en localidades fronterizas, ante ello supuestos "patriotas" sostienen que no se debe admitir dicha presencia porque amenaza la soberanía y la seguridad del país. Otros dicen, simplemente, que la Constitución prohíbe la ocupación de intrusos en el lindero.

Dicho jurista señala que el artículo 71 de la Constitución es una norma que resulta ser ***es un rezago de antiguas preocupaciones y posturas sobre los peligros de invasiones o actos de espionaje, así como la especial reserva de los recursos naturales a favor de los peruanos.***⁹

Luego de mucho más de 25 años de apertura económica con más de 22 acuerdos comerciales con la principales mercados del mundo¹⁰ y en pleno Siglo XXI, cuando la tecnología de la información permite acceder en tiempo real a todo lo que ocurre en el planeta, resulta por demás curiosa una limitación como esta. El mundo cambió ya en este siglo XXI desde la visión de desarrollo de los Estados, con sus políticas de integración en bloques económicos, la interrelación de las personas, las comunicaciones y el comercio.

Por ello, la reservar de la Constitución dice que el Estado puede admitir extranjeros en frontera a través de un "decreto supremo", es decir es restrictiva más no prohibitiva, por razones de "necesidad pública". En la Constitución de 1979 existía una norma similar, pero la excepción requería una ley, lo que hacía más complicada la decisión.

Se puede afirmar que en la década de los 90 cambió el régimen económico y con él la concepción sobre quién produce la riqueza en el Perú. Está

⁸ <https://www.pucp.edu.pe/profesor/omar-mejorada-chauca/publicaciones/?x&orden=titulo&pagina=0>

⁹ <https://gestion.pe/blog/prediolegal/2017/08/propiedad-en-fronteras.html/>

¹⁰ Intercambio comercial del Perú con países con TLC superó los US\$ 54 000 millones en el primer semestre del 2022

claro que las inversiones privadas son la fuente de los negocios y que estas son bienvenidas sin importar su nacionalidad. Por ello, el Decreto Legislativo 757 (que citamos en el presente proyecto), de noviembre de 1991 declaró que **son de necesidad pública todas las inversiones extranjeras y por tanto están autorizadas a instalarse en la frontera, previa expedición de una resolución suprema** (esta norma está vigente). El Decreto Supremo 162-92-EF de octubre de 1992 estableció un procedimiento para tramitar el pedido de excepción ante el Estado (también vigente). Con la Constitución de 1993 se establece la necesidad un decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros.

Gracias a esta excepción fue posible que empresas de telecomunicaciones, eléctricas, mineras, petroleras, pesqueras, industriales y de servicios, con capital foráneo, instalen sus componentes en todo el territorio nacional, incluyendo las fronteras. El propio acuerdo de paz con el Ecuador, a través del cual el Perú cedió a ese país un terreno en propiedad privada, pudo realizarse gracias a la excepción constitucional.

Coincidimos plenamente con el Dr. Mejorada quien señala que muchas ciudades del país que demandan puestos de trabajo y desarrollo se ubican a menos de 50 kilómetros de las fronteras, y es obvio que hay capital extranjero interesado en instalarse ahí. Por ello al igual que en los años 90 urge promover las inversiones nacionales y extranjeras. Es de necesidad pública aceptar las inversiones en todo el territorio, para lo cual ya existe una declaración vigente en el Decreto Legislativo 757. Sin desatender los rigores de la seguridad geopolítica, es necesario hacer a un lado viejas rencillas y fantasmas para dar cabida al capital responsable y capaz de generar empleo.

Está dentro del campo del Congreso de la Republica, modificar esta norma constitucional para de esta forma, dar una señal clara de aliento de inversiones y alentar las políticas de fomento del desarrollo de las fronteras de nuestro país con respeto a nuestra soberanía.

1.2 Razonamiento de la propuesta legislativa.

Consideramos necesario realizar un cuadro comparativo del texto actual del artículo 71° de la Constitución Política del Perú; con la propuesta de Reforma Constitucional que modifica el mismo a continuación, se presenta:

TABLA N° 02
CUADRO COMPARATIVO DE TEXTO

Constitución Política del Perú	Propuesta de reforma
Artículo 71.- Propiedad de los Extranjeros En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática. Sin embargo, dentro de ~~cincuenta~~ kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de ministros conforme a ley.	Artículo 71.- Propiedad de los Extranjeros. En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática. Sin embargo, dentro de veinte kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de ministros conforme a ley.

Fuente: Propia

Sobre lo mencionado, el segundo párrafo del artículo 71 de la Constitución Política del Perú ha traído controversias, por lo que la propuesta radica en **disminuir de 50 kilómetros a 20 kilómetros, las restricciones** de los extranjeros en zonas fronterizas; en esencia, después de haber llevado de una misma forma la aplicación de esta norma durante muchos años a través de varias constituciones, corresponde hacer un análisis profundo sobre los pilares o ejes principales como economía, desarrollo social y sostenible, inversión, transformación, innovación y propiedad e igualdad, que en un contexto actual son prósperos para inyectar capital en la economía nacional.

Así desarrollarnos como país fomentando el comercio, industria, servicios básicos, infraestructura en zonas fronterizas que actualmente se encuentran deshabitadas, desprotegidas o en abandono.

Este análisis concluimos que como regla general la Constitución establece la igualdad entre nacionales y extranjeros, es así que en los artículos consiguientes establece el respeto irrestricto a la propiedad como uno de los pilares fundamentales.

Esta regla privilegiada e inviolable tiene como objeto principal fomentar la inversión y la seguridad de la libre iniciativa privada. Entendiendo ello, la excepción que establece el segundo párrafo de la propuesta tiene por finalidad la seguridad nacional como defensa ante escenarios exteriores por esa razón se prohíbe poseer propiedades a los extranjeros en zonas fronterizas para evitar algún tipo de amenaza a la integridad del territorio.

Sin embargo, para que dicha regulación, no atente contra la inversión privada internacional, el Estado a través de su administración puede autorizar la adquisición de propiedad mediante una declaración de necesidad pública, evidenciándose una contradicción dentro del mismo cuerpo legal. La potestad revocatoria del Estado se condiciona a ser ejercida por este, por ello debe tenerse en cuenta que la aplicación de esta excepción.

Es imperativo mencionar que se puede inferir que la prohibición establecida en el párrafo segundo del artículo 71 CPP es únicamente para extranjeros, correspondiendo a una desigualdad o inequidad por parte de la norma, ya que el ende nacional no se ve afectado, afectando progresivamente el derecho a la propiedad y normas internacionales y diversos tratados que a continuación se menciona:

- El Decreto Supremo N° 001-2017-RE, establece, la posibilidad de adquisición de inmuebles para consulados y establecimientos de organización y organismos internacionales dentro de los cincuenta kilómetros adyacentes a las fronteras. Es menester mencionar el Perú es parte de la Convención de Viena sobre relaciones consulares de 1963. Aprobado mediante Decreto Ley 21999, de fecha 19 de marzo de 1978, donde en su artículo 30, numeral 1, establece:

"Artículo 30.- Alojamiento

- 1. El Estado receptor deberá facilitar al Estado emisor la adquisición en su territorio, de acuerdo con sus leyes y regulaciones, de los locales necesarios para su establecimiento consular o ayudar a este ultimo a obtener alojamiento en alguna otra forma."*

Cabe mencionar el desempeño de las funciones consulares es especialmente importante en zonas de frontera debido a la dinámica propia del desplazamiento de sus poblaciones entre áreas geográficas contiguas, así como por el intercambio económico y comercial; es de importancia mencionar esta norma ya que evidencia que mediante tratado el Estado se compromete a realizar acciones con los países vecinos y levanta las restricciones siempre en cuando se trate de un puesto consular.

La Comunidad Andina, ha aprobado la decisión N 459°, que establece ***"Política Comunitaria para la integración y el Desarrollo Fronterizo"***, mediante el cual se propone establecer zonas fronterizas como proceso de integración; Asimismo tenemos a bien mencionar que la decisión N 501, ***"Zona de Integración Fronteriza de forma conjunta"***, con la finalidad de impulsar el desarrollo sostenible de manera conjunta; consideramos que este aporte es fundamental para dar inicio a la elaboración de la presente propuesta ya que se alinea a los tratados internacionales y el Perú por ser perteneciente a dicho órganos y conforme a su Artículo 55° de la Constitución Política del Perú, es de carácter obligatorio su cumplimiento ya que los tratados celebrados por el Estado Peruano, y en vigor, forman parte del Derecho Nacional y corresponde a este adoptar medidas normativas que permitan ejecutarlas.

El derecho exceptuado de la norma que pretende modificarse, conforme ha de verse ha sido omitido cuando se trate de un proceso consular, en ese sentido tiene una coyuntura que permitirá establecer sedes en territorio nacional. Por ende, el Plan de Bicentenario aprobado mediante Decreto Supremo N 054-2011-PCM, en cuanto al Estado y gobernabilidad establece como lineamiento **Fortalecer lazos bilaterales con los países vecinos, en consecuencia, estas observaciones recogidas coadyuvarán a dar viabilidad a la presente iniciativa legislativa.**

En tal caso, el artículo 5, de la Ley 29778, Marco de Desarrollo e Integración Fronteriza, establece en su lineamiento, promover las condiciones especiales que incentiven la inversión en zonas de frontera, así como el ejercicio de la función pública, de las instituciones que se localizan en dichos espacio;

Se considera importante el desarrollo fronterizo, así como la integración de los países vecinos, entre estos lineamientos tenemos mencionar: **Contribuir con el proceso de descentralización en los aspectos de desarrollo e integración fronterizos (Ley 27783, Ley de Descentralización); Fortalecer el carácter unitario de la Nación; Consolidar la soberanía, seguridad y defensa nacional en los espacios de frontera además de generar condiciones para el desarrollo sostenible, el bienestar y la protección de la población asentada en los espacios de frontera**

Pretendemos con la reforma, establecer las bases para promover esfuerzos intersectoriales para la ejecución de políticas públicas; así como promover el respeto a la diversidad étnica y cultural de las poblaciones asentadas en las zonas de frontera; donde podemos

observar que el objetivo general de las Políticas de Fronteras es promover la satisfacción de las necesidades esenciales de la población en las áreas fronterizas, integrándolas de manera única en el panorama general de desarrollo del país.

La iniciativa tiene como objetivo impactar en diversas áreas como lo social, lo económico, lo ambiental, lo cultural, lo institucional y la salud. Además, se pretende reforzar las habilidades de gestión a nivel local y regional, siempre manteniendo en mente la sostenibilidad y el desarrollo humano equitativo, con igualdad de oportunidades para todas las personas, independientemente de su género. Todo esto contribuye también a la seguridad nacional. Es importante destacar que este enfoque no reemplaza las competencias sectoriales, regionales y locales en lo que respecta al desarrollo.

El Decreto Supremo N 005-2018-RE establece medidas para el desarrollo sostenible e integración en áreas críticas de frontera, designadas como tales por el Consejo Nacional de Desarrollo de Fronteras e Integración Fronteriza (CONADIF). Estas acciones están detalladas en el Anexo N° 1 del referido Decreto. La Exposición de Motivos destaca que la región de la selva es la más crítica en términos de frontera, con alrededor del 70% de límite internacional, y que cuatro de las once áreas críticas de frontera tienen niveles de pobreza del 40%. Estos lugares también enfrentan desafíos como el narcotráfico y el contrabando, que aprovechan los aspectos negativos de la situación.

En efecto, Decreto Supremo N° 019-2018-RE que aprueba la Política Nacional de Desarrollo e Integración Fronterizos; dentro de su anexo, presenta un minucioso análisis de las comunidades limítrofes de nuestro país. El propósito de este enfoque es comprender la situación actual de nuestras fronteras, con la meta de promover su desarrollo e integración. En la tabla 10, se destaca la asignación policial por distritos fronterizos, evidenciando la insuficiente presencia de efectivos policiales, lo que lamentablemente deja a los ciudadanos desprotegidos en medio de la creciente inseguridad.

Este escenario se suma a un problema más amplio: la relación con la entidad nacional. Los peruanos que residen en áreas fronterizas, al percibir la escasa presencia estatal en estas zonas, se ven impulsados a buscar mejoras en educación, salud y empleo en naciones vecinas. La política fronteriza con el Plan Estratégico Sectorial Multianual (PESEM) del Ministerio de Relaciones Exteriores, establece objetivos concretos. Estos incluyen fomentar el desarrollo humano y **el uso sostenible de las regiones fronterizas, lograr una inserción efectiva en la dinámica de desarrollo nacional, impulsar la**

competitividad en dichos espacios y garantizar la seguridad y defensa nacional.

Finalmente, el Tribunal Constitucional ha emitido algunas jurisprudencias sobre el tema de fondo de limitación de tierras, entre ellas tenemos:

La sentencia N 04966-2008-PA/TC, a cargo del Tribunal Constitucional donde deja en evidencia la déficit de un vacío de la norma, que corresponde a vuestra digna comisión revisar y subsanar; el presente trata sobre la transferencia de una propiedad privada de un padre a su hijo, quien es extranjero, al respecto el Tribunal Constitucional ha basado sus fundamentos del presente artículo propuesto a modificar, señala que no hay forma de poder tener el derecho a la propiedad o heredar sobre territorios que no sean fuera de los 50 kilómetros de la frontera a los extranjeros, pero ello no implica que estos puedan nacionalizarse, entendiendo que deja abierta a la posibilidad, y por tratarse de una norma imperativa implica un análisis lógico sobre la propiedad, e inversión en las zonas fronterizas comenzando por la **preservación de la soberanía y la seguridad nacional**, es importante evaluar cómo la modificación propuesta contribuye a la protección de los intereses nacionales en áreas sensibles, como las zonas fronterizas

Dentro de este contexto, es fundamental que la propuesta se ajuste a los derechos humanos y garantías individuales, asegurando que no se violen los derechos de ciudadanos peruanos ni extranjeros, y que la restricción sea proporcional y justificada cumpliendo lo establecido en este último párrafo. La coherencia con los valores constitucionales y los objetivos generales, también debe ser examinada, verificando si la modificación respalda la preservación del medio ambiente, la sostenibilidad y otros principios rectores establecidos en la Constitución, es por ello que frente a este posible problema tenemos la Ley ambiental y demás tratados sobre preservación del medio ambiente, donde señala que el estado garantiza un ambiente saludable, cuidado y libre

Es crucial que la reforma no entre en conflicto con otras disposiciones constitucionales, manteniendo la integridad y la coherencia del texto constitucional en su conjunto. La propuesta debe ser evaluada en función de su impacto en la inversión extranjera y el desarrollo económico, asegurando que no resulte en desincentivos excesivos ni en una inversión irresponsable que podría comprometer los intereses nacionales y ambientales, la modificación también deben ser consideradas, incluyendo cómo se llevará a cabo su implementación y supervisión, así como los recursos necesarios para hacerlo de manera efectiva

OPINIONES DOCTRINARIAS CONSTITUCIONALES:

En esa línea el maestro Domingo García Belaunde señala: *"En la Constitución de 1920 (Art. 39º) se incorpora la prohibición de los cincuenta kilómetros, manteniéndose el principio de la igualdad en temas de propiedad entre nacionales y extranjeros, pero con una excepción que ha llegado hasta la Constitución vigente. En épocas anteriores las fronteras peruanas no estaban aún definidas por lo que la desconfianza fronteriza permaneció latente hasta fines del siglo XX. Considera que el concepto de tierras debe referirse a rurales y excluir tierras urbanas, se debe permitir y sin necesidad de Decreto Supremo, alguno que se pueda ser propietario de viviendas para uso personal o de locales para comercio en pequeña escala.*

De la misma forma el profesor Víctor García Toma, refiere que los extranjeros son aquellas personas naturales o jurídicas sujetas a una soberanía distinta a la del Estado, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido.

La prohibición constitucional se fundamenta en el hecho que una persona extranjera titular de un mayor porcentaje de acciones de la sociedad peruana tendrá mayor poder de decisión al momento de deliberar sobre el destino que se le dará al bien, está vinculada a la titularidad de derechos que permitan la explotación de recursos naturales los cuales son patrimonio de la nación correspondiendo al Estado soberanía en su aprovechamiento (artículo 66º C.P.P.).

Sin embargo, adviértase que la norma incorpora en su texto el concepto "tierras" cuya latitud hace que se comprenda en el mismo a los predios urbanos, rurales y rústicos. Así pues, la prohibición del artículo constitucional alcanzaría a la posibilidad de que una persona extranjera ejerza la propiedad o posesión bajo cualquier título (uso, usufructo, superficie, arrendamiento, etc.) sobre predios ubicados dentro de los cincuenta kilómetros de la zona de frontera. Con respecto a lo señalado en el párrafo anterior, conviene referirse a la Sentencia del Tribunal Constitucional de fecha 13 de abril del 2009 recaída en el expediente N° 4966-2008-PA/TC.

En su informe dirigido al ex Congresista Jorge Del Castillo Gálvez el 5 de marzo de 2019, el Dr. Víctor García Toma enfoca los objetivos estatales:

- a) preservar la cohesión social,
- b) establecer el marco legal para la convivencia; y
- c) impulsar el bienestar común.

El concepto de bien común se relaciona con el desarrollo y el progreso, respaldado por el Artículo 44° de la Constitución, que demanda al Estado fomentar el crecimiento integral y equitativo de la nación.

En relación con la propiedad y su vínculo con el concepto legal de interés, se diferencia entre: a) el interés público, que busca el bienestar y progreso de todos, b) el interés nacional, encajado como un propósito esencial en la Constitución y las funciones estatales, y c) el interés social, que otorga al Estado la capacidad de establecer normas para igualar las oportunidades. El Dr. García Toma resalta que el Artículo 71° debe interpretarse en sintonía con estas tres dimensiones de interés: nacional, público y social; en el contexto de ciudades situadas a menos de 50 km de la frontera, como Tumbes, Tacna y Puerto Maldonado, adscritas a regiones específicas, estas podrían ser sujetos de políticas específicas.

En consecuencia, el maestro Aníbal Gonzalo Raúl Quiroga León, señala que: *"Las constituciones de 1920 (Art. 39°), 1933 (Art. 36°), 1979 (Art. 126°) y 1993 (Art. 71°) establecen la restricción de que los extranjeros no puedan tener propiedad o posesión en los primeros cincuenta kilómetros de las fronteras. Sin embargo, en función del fomento del comercio exterior y el turismo, a partir del siglo XXI se han promovido actividades productivas en estas zonas. El primer párrafo del Art. 71° garantiza la igualdad de derechos entre nacionales y extranjeros, mientras que el segundo párrafo establece una excepción, restringiendo la adquisición, posesión o explotación de ciertos bienes y recursos naturales por extranjeros en un radio de 50 km. Esta limitación se originó en la Guerra del Pacífico y en conflictos con naciones vecinas, con fines de seguridad nacional. Dadas las diferencias en el contexto histórico y diplomático actual respecto a hace 10 años, estas restricciones afectan negativamente el marco de la Constitución Económica.*

Interpretación Constitucional - La Constitución configura los cimientos de una nación y su realidad. El Art. 2° consagra el derecho a la igualdad, recogido en la primera parte del Art. 71°. El segundo párrafo establece una excepción para los extranjeros, prohibiéndoles poseer o ser dueños en los 50 km de frontera. Los Art. 60° y 63° aseguran igualdad en el tratamiento de inversiones públicas y privadas, tanto nacionales como extranjeras. Esto respalda otorgar propiedad a los extranjeros sin distinciones. Sin embargo, se enfatiza que los

extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, no pueden ser propietarios ni poseedores, excluyendo arrendatarios, usufructuarios, comodatarios, concesionarios, y ejecutores de garantías hipotecarias, entre otros. Dado el cambio constante en la dinámica histórica, es necesario replantear la situación."

1.2.1 sobre la necesidad de inversión internacional en el Perú

La necesidad de inversión internacional en el Perú es esencial para impulsar el crecimiento económico y social del país. Atraer inversiones en diversos sectores, como industria, infraestructura, energía, tecnología y agricultura, puede generar empleo, aumentar la producción y expandir la economía, beneficiando a la población en general.

Además, la inversión extranjera a menudo trae consigo tecnología avanzada, prácticas comerciales innovadoras y conocimientos técnicos, mejorando la productividad y competitividad de las empresas locales, lo que promueve el desarrollo y modernización de sectores clave.

La presencia de empresas internacionales estimula la competencia, lo que resulta en una mejora de la eficiencia y la calidad de bienes y servicios en el mercado. Esto beneficia a los consumidores y a las empresas locales que buscan mejorar sus estándares.

La inversión extranjera crea empleos al expandir empresas, construir nuevas instalaciones e implementar proyectos que requieren mano de obra local, reduciendo el desempleo y mejorando la calidad de vida de los ciudadanos.

Además, a través de la inversión extranjera se obtiene acceso a capital y financiamiento para proyectos de gran envergadura que serían difíciles de financiar solo con recursos internos. Esto es especialmente importante en sectores como la infraestructura y energía.

La inversión extranjera también puede ser vital para el desarrollo de sectores estratégicos, como la minería, energía, turismo y tecnología, que generan ingresos significativos y contribuyen al progreso del país.

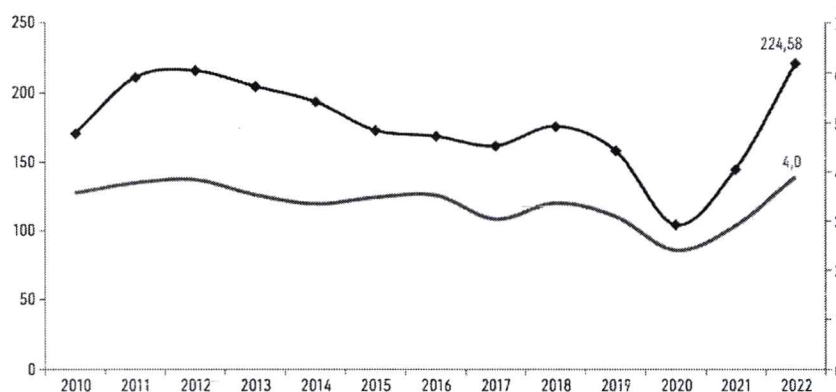
Asimismo, atraer inversión extranjera puede ayudar a integrar la economía del Perú en la economía global, aumentando las oportunidades comerciales y fortaleciendo las relaciones internacionales.

Consecuentemente es fundamental garantizar que la inversión extranjera sea responsable, respete los derechos laborales, medioambientales y culturales, y se alinee con los intereses nacionales a través de regulaciones adecuadas y políticas de promoción y supervisión efectivas.

1.2.2 Panorama de la Inversión extranjera directa en América Latina y el Caribe.

Según la Organización de las Naciones Unidas señala: *que la entrada de flujo económico de inversión extranjera directa, al 2022 se redujo hasta en un 12%, totalizando en 1,29 billones de dólares, en un proceso fuertemente marcado por cuantiosas desinversiones; debido a las menores ventas de empresas en los Estados Unidos (-53%), la Unión Europea (-8%) y Asia (-17%) (UNCTAD, 2023) Por el contrario, los anuncios de IED, que reflejan las intenciones de inversión a futuro, aumentaron en 2022, principalmente en sectores estratégicos desde el punto de vista tecnológico y político, como, en particular, el sector de las energías renovables. El valor de los anuncios de proyectos de IED en el mundo aumentó un 64% y alcanzó un monto de 1,2 billones de dólares, a continuación, el siguiente gráfico:*

GRAFICO N° 01
Inversión extranjera directa entre 2010-2022; en América Latina y Caribe



Fuente: Organización de Naciones Unidas

Brasil fue el país principal con un 41% del total, seguida de México en un 17%. Ambos países recibieron más Inversión Extranjera Directa en 2021, aunque el aumento de las entradas de Inversión en el Brasil fue mayor y explicó el 56% de la variación interanual de toda la región. De este modo, América del Sur fue la subregión que registró un mayor incremento de entrada en comparación con 2021. Las salidas de inversión extranjera directa desde América Latina y el Caribe alcanzaron en 2022 niveles históricos, con un total de 74.677 millones de dólares, lo que representa un incremento del 80% respecto del año anterior. Esta cifra, que se debió principalmente a un crecimiento significativo de las inversiones en el exterior del Brasil y México, es la más alta registrada desde que se comenzó a compilar esta serie en los años noventa y supera en más de 30.000 millones de dólares el monto invertido en 2021.

En ese sentido los países de América Latina y el Caribe, en lo que corresponde a las políticas de inversión se ven altamente atractivas y se observa la necesidad de que los países de la región mejoren el diseño de las políticas de atracción de inversiones y fortalezcan sus capacidades institucionales en la materia.

Por ello es necesario que hagamos mención sobre los beneficios que traen la inversión en los países como el nuestro, enmarcamos la propuesta en el desarrollo sostenible de que restringiendo el uno de áreas fronterizas, deja tal

vez una inyección de capital importante que nuestro país necesita después de los hechos suscitados por pandemia, dando un aporte en la reactivación económica.

1.2.3 Antecedentes de las constituciones Políticas del Perú, con respecto a la propiedad de los extranjeros

CONSTITUCIÓN AÑO DE VIGENCIA	ARTÍCULO	COMENTARIO
CONSTITUCIÓN DE 1823.	Artículo 193°. - Sin embargo, de estar consignados los derechos sociales e individuales de los peruanos en la organización de esta Ley fundamental, se declaran inviolables: 1. La libertad civil. 2. La seguridad personal y la del domicilio. 3. La propiedad	NO PROHIBITIVA
CONSTITUCIÓN DE 1826	Artículo 145°. - Toda casa de peruano es un asilo inviolable De noche no se podrá entrar en ella sino por su consentimiento; y de día sólo se franqueará su entrada en los casos y de la manera que determine la ley	NO PROHIBITIVA
CONSTITUCIÓN DE 1828	Artículo 165°. - Es inviolable el derecho de propiedad. Si el bien público, legalmente reconocido, exigiere la propiedad de algún ciudadano, será previamente indemnizado de su valor	NO PROHIBITIVA
CONSTITUCIÓN DE 1834	Artículo 161°. - Es inviolable el derecho de propiedad. Si el bien público legalmente reconocido exigiere que se tome la propiedad de algún ciudadano será previamente indemnizado de su valor	NO PROHIBITIVA
CONSTITUCIÓN DE 1839	Artículo 168°. - Ningún extranjero podrá adquirir por ningún título propiedad territorial En la República, sin quedar por este hecho sujeto a las obligaciones de ciudadano, cuyos derechos gozará al mismo tiempo	NO PROHIBITIVA
CONSTITUCIÓN DE 1856	Artículo 26°. - Todo extranjero podrá adquirir conforme a las leyes, propiedad territorial En la República, quedando, en todo lo concerniente a dicha propiedad, sujeto a las obligaciones y en goce de los derechos de peruano	NO PROHIBITIVA
CONSTITUCIÓN DE 1860	Artículo 28°. - Todo extranjero podrá adquirir, conforme a las leyes, propiedad territorial Nacional quedando en todo lo concerniente a dicha propiedad, sujeto a las obligaciones y en goce de los derechos de peruano	NO PROHIBITIVA
CONSTITUCIÓN DE 1867	Artículo 26°. - Todo extranjero puede adquirir en la República propiedad territorial. conforme a las leyes, quedando en todo lo concerniente a dicha propiedad sujeto a las	NO PROHIBITIVA

	obligaciones y en el goce de los derechos de peruano	
CONSTITUCIÓN DE 1920	Artículo 39°.- Los extranjeros, en cuanto a la propiedad, se hallan en la misma condición que los peruanos, sin que en ningún caso puedan invocar al respecto situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas. En una extensión de cincuenta kilómetros distante de las fronteras, los extranjeros no podrán adquirir ni poseer, por ningún título, tierras, aguas, minas y combustibles, directa o indirectamente, ya sea individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, salvo el caso de necesidad nacional declarada por ley especial	PROHIBITIVA
CONSTITUCIÓN DE 1933	Artículo 32°.- Los extranjeros están, en cuanto a la propiedad, en la misma condición que los peruanos, sin que en ningún caso puedan invocar al respecto situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas	NO PROHIBITIVA
CONSTITUCIÓN DE 1979	Artículo 126°.- La propiedad se rige exclusivamente por las leyes de la República. En cuanto a la propiedad, los extranjeros, personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar al respecto situaciones de excepción ni protección diplomática. Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir, ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa	PROHIBITIVA
CONSTITUCIÓN DE 1993	Artículo 71°.- En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática. Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley	PROHIBITIVA

Fuente: Análisis de las Constituciones

La reducción de la prohibición en áreas fronterizas es un paso que puede abrir oportunidades valiosas para el desarrollo sostenible de Perú. Al disminuir la restricción y permitir un acceso más controlado a

inversionistas extranjeros en estas zonas, el país podría beneficiarse de un mayor flujo de capital, tecnología y conocimiento, lo que podría impulsar la economía local y fomentar la creación de empleo.

Además, la reducción de la prohibición fortalecerá las relaciones internacionales al mostrar una actitud abierta al comercio y la cooperación con países vecinos. Esto podría mejorar la imagen de Perú en la comunidad internacional, fomentar la inversión y fortalecer su posición en el escenario global.

Es esencial, sin embargo, que cualquier reducción de la prohibición esté acompañada de regulaciones claras y mecanismos de supervisión efectivos. Finalmente, se pueden asegurar que los recursos naturales y estratégicos de Perú se manejen de manera responsable y que los beneficios de estas inversiones lleguen a la población local, garantizando al mismo tiempo la protección de los intereses nacionales y la preservación del medio ambiente.

1.2.4 Sobre el desarrollo de la constitucionalidad del Artículo 71° de la Constitución Política del Perú.

El Desarrollo Constitucional del Artículo 71 de la Constitución es un aspecto crucial que hemos considerado en nuestro proyecto de ley, donde buscamos reducir la distancia de restricción actualmente establecida en el artículo, de 50 kilómetros a 20 kilómetros, en áreas de frontera. Esta modificación tiene la intención de encontrar un equilibrio entre la protección de la soberanía nacional y el fomento de la inversión extranjera, impulsando el desarrollo económico y fortaleciendo las relaciones internacionales.

También, tenemos menester mencionar los siguientes artículos constitucionales:

"Artículo 55.- Tratados

Los tratados celebrados por el Estado y en vigor forman parte del derecho nacional.

Artículo 58.- Economía Social de Mercado

La iniciativa privada es libre. Se ejerce en una economía social de mercado. Bajo este régimen, el Estado orienta el desarrollo del país, y actúa principalmente en las áreas de promoción de empleo, salud, educación, seguridad, servicios públicos e infraestructura

Artículo 59.- Rol Económico del Estado

El Estado estimula la creación de riqueza y garantiza la libertad de trabajo y la libertad de empresa, comercio e industria. El ejercicio de

estas libertades no debe ser lesivo a la moral, ni a la salud, ni a la seguridad públicas. El Estado brinda oportunidades de superación a los sectores que sufren cualquier desigualdad; en tal sentido, promueve las pequeñas empresas en todas sus modalidades.

Artículo 60.- Pluralismo económico

El Estado reconoce el pluralismo económico. La economía nacional se sustenta en la coexistencia de diversas formas de propiedad y de empresa.

Sólo autorizado por ley expresa, el Estado puede realizar subsidiariamente actividad empresarial, directa o indirecta, por razón de alto interés público o de manifiesta conveniencia nacional.

La actividad empresarial, pública o no pública, recibe el mismo tratamiento legal.

Artículo 63.- Inversión nacional y extranjera

La inversión nacional y la extranjera se sujetan a las mismas condiciones. La producción de bienes y servicios y el comercio exterior son libres. Si otro país o países adoptan medidas proteccionistas o discriminatorias que perjudiquen el interés nacional, el Estado puede, en defensa de éste, adoptar medidas análogas.

En todo contrato del Estado y de las personas de derecho público con extranjeros domiciliados consta el sometimiento de éstos a las leyes y órganos jurisdiccionales de la República y su renuncia a toda reclamación diplomática. Pueden ser exceptuados de la jurisdicción nacional los contratos de carácter financiero.

El Estado y las demás personas de derecho público pueden someter las controversias derivadas de relación contractual a tribunales constituidos en virtud de tratados en vigor. Pueden también someterlas a arbitraje nacional o internacional, en la forma en que lo disponga la ley."

En cuanto al régimen económico definido en la Constitución de 1993, los artículos mencionados; tales como: 58° (que proclama la libertad de la iniciativa privada en una economía social de mercado), 59° (donde el Estado fomenta la generación de riqueza y asegura la libertad de trabajo, comercio e industria), el artículo 60° (que reconoce la diversidad de formas de propiedad y empresas en la economía nacional) y el artículo 63° (que garantiza la igualdad en el trato hacia inversiones nacionales y extranjeras) marcan los

pilares. Además, el artículo 70° consagra la inviolabilidad del derecho de propiedad.

En relación a las restricciones a la inversión extranjera en zonas fronterizas, se evidencian efectos económicos en localidades situadas a menos de 50 kilómetros de las fronteras, como es el caso de Tumbes y Tacna. En estas áreas, solo se permite inversión de origen nacional, lo que impacta tanto en la inversión extranjera como en el bienestar del consumidor y la generación de empleo. En Perú, se aplican estas restricciones en 9 zonas fronterizas: Tumbes, Piura, Cajamarca, Amazonas, Loreto, Ucayali, Madre de Dios, Puno y Tacna, limitando las posibilidades de inversión en estas áreas.

En el contexto del artículo 71, se establece la excepción para casos de necesidad pública declarados por Decreto Supremo y aprobados por el Consejo de Ministros. Sin embargo, se ha identificado una carencia en la regulación de este procedimiento, que es crucial para definir de manera clara y ágil las situaciones en las que la adquisición o posesión de bienes inmuebles por parte de extranjeros en zonas de fronteras pueda considerarse de necesidad pública.

Es necesario, en primer lugar, una perspectiva constitucional, el derecho a la igualdad se desdobra en dos vertientes: igualdad ante la Ley, donde las normas deben aplicarse de forma equitativa a todos en situaciones similares, y la **igualdad en la Ley**, que impide que un mismo órgano altere de manera arbitraria el sentido de sus fallos en casos sustancialmente iguales, y si decide apartarse de sus decisiones anteriores, debe justificarlo.

El primer segmento del Artículo 71° de la Constitución engloba la norma general, mientras que su segundo fragmento constituye la excepción. La génesis de esta excepción se encuentra en la Constitución de 1920, originada por experiencias bélicas y consideraciones de seguridad nacional. Sin embargo, esta norma no se ajusta a la actualidad, ya que los constituyentes percibieron sus efectos perjudiciales. En el Artículo 2° de la Constitución se establece el derecho a la igualdad, el cual guarda relación con el primer párrafo del Artículo 71°. Resultan inconformes con la Constitución las disposiciones de menor jerarquía que excluyen a los extranjeros de ciertas actividades económicas o limitan su porcentaje de propiedad. Los Artículos 60° y 63° de la Constitución respaldan el pluralismo económico y establecen idénticas condiciones para la inversión privada nacional y extranjera. En este marco, a los extranjeros no les sería permitido ser arrendatarios, usufructuarios, concesionarios, comodatarios, entre otros.

El contexto histórico y diplomático actual difiere significativamente de hace una década. Las capacidades de las industrias bélicas han evolucionado, lo cual hace imperativo reconsiderar la cuestión fronteriza. La restricción que impide a los extranjeros poseer o adquirir propiedad en función de la seguridad nacional carece de una motivación sólida según el pronunciamiento del Tribunal Constitucional. En el Artículo 63° de la Constitución de 1993 se establece, por primera vez, que las inversiones nacionales y extranjeras están sujetas a igualdad de condiciones.

Es esencial modificar el Artículo 71° de la Constitución, ya que el enfoque no se trata solo de un dilema entre seguridad nacional y desarrollo económico, sino más bien de un equilibrio para alcanzar una situación económicamente óptima en los mercados de las ciudades fronterizas. Esta actualización es fundamental para adecuarse a la realidad cambiante y asegurar que las políticas sean coherentes con los desafíos y oportunidades actuales.

Por último, es importante considerar la opinión del Ministro de Defensa en este procedimiento, garantizando que su aporte sea tomado en cuenta de manera adecuada para evaluar los posibles riesgos y beneficios para la seguridad nacional, tenemos que tender en cuenta pues un misil hoy en día llega de continente a continente, por lo que la susceptibilidad de las fronteras en un enfrentamiento bélico, resulta ser una justificación endeble en esta era moderna de globalización de las comunicaciones y avances tecnológicos

Este enfoque refuerza la idea de que una revisión y modificación sensata de estas regulaciones puede permitir a Perú aprovechar las oportunidades de inversión extranjera en las áreas fronterizas, manteniendo al mismo tiempo un control efectivo sobre recursos estratégicos y asegurando la preservación de la seguridad y los intereses nacionales.

1.2.5 Situación actual de las fronteras del país.

La situación actual de las fronteras de Perú se caracteriza por una extensión territorial que limita con Ecuador, Colombia, Brasil, Bolivia y Chile. Las relaciones con estos países son en general cordiales, fomentando la cooperación en diversas áreas.

En términos de seguridad, Perú enfrenta retos en áreas fronterizas debido a actividades ilícitas, como el tráfico de drogas, contrabando y minería ilegal,

especialmente en zonas remotas. La preservación de recursos naturales en estas zonas es prioritaria, regulando su explotación y la adquisición de tierras por extranjeros.

La promoción de la inversión extranjera es una estrategia, considerando que las fronteras pueden ser de interés para inversionistas. Actualmente se evalúa la posible reducción de las restricciones sobre la adquisición de tierras en áreas de frontera.

En consecuencia, de estos países limítrofes, Bolivia presenta restricciones más estrictas. Brasil, Chile, Colombia y Ecuador son más abiertos, adaptando sus restricciones y considerando diferencias entre terrenos urbanos y rurales.

Empresas Extranjeras con intención de instalarse en Zonas Especiales

Conforme a lo establecido tenemos de acuerdo a la historia de inversión en el Perú (04) cuatro Zonas Económicas Especiales en funcionamiento Zofratacna (Tacna), Zed Paita (Piura), Zed Ilo (Moquegua) y Zed Matarani (Arequipa), siendo Zofratacna la zona con mejor cobertura de inversión, y que además ha solicitado al Poder Ejecutivo desde el año 2016, mediante oficio N 003-2023-PCA-ZOFRACACNA, tramitaron un Decreto Supremo que declare de necesidad pública la inversión extranjera, con el fin de que las grandes empresas puedan ser ubicadas dentro de la zona, pero hasta la fecha no se encuentra ninguna respuesta, por lo que este proyecto es de suma urgencia al estar la inversión privada de alguna forma paralizada, además de esto la implementación de parques tecnológicos en estas áreas, conforma un impulso para el desarrollo sostenible y económico de la que están imposibilitadas por la prohibición del Artículo 71° de la Constitución Política del Perú, se está dejando de generar USO 14,800,000 de inversión, 864 empleos y la ZOFRATACNA está dejando de recibir ingresos propios anuales de USO 117,450

II. Antecedentes legislativos:

En el presente periodo legislativo se han presentado los siguientes proyectos de ley, vinculados directamente a la materia que pretende tratar el presente proyecto de Ley

- **Proyecto de Ley N° 5159/2022-CR**, "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". **(sin dictamen)**

- **Proyecto de Ley N° 5418/2022-CR**, "Ley que de reforma constitucional, que modifica el Artículo 71° de la Constitución Política del Perú, para limitar, a los extranjeros, la propiedad o posesión en zona urbana y rural dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras del territorio nacional. **(sin dictamen)**

III. MARCO NORMATIVO

a) Constitución Política del Perú

Sobre, el artículo 71 establece los derechos y excepciones para los extranjeros en el país. Cualquier modificación a este artículo requerirá una enmienda constitucional, lo cual deberá seguir los procedimientos establecidos en la Constitución.

b) Ley 27333, Ley de Zonas Fronterizas

Esta Ley regula la inversión extranjera y la propiedad de tierras en zonas fronterizas, estableciendo restricciones y procedimientos específicos para la adquisición de propiedades por parte de extranjeros en estas áreas.

c) Decreto Supremo N° 212-2018-EF, Decreto Supremo que modifica el Reglamento de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, aprobado por Decreto Supremo N° 036-2017-EF.

Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado, y del artículo 17 de la Ley N° 30264, Ley que establece medidas para promover el crecimiento económico, con el siguiente título: "Reglamento de la Ley N° 29230, Ley que impulsa la inversión pública regional y local con participación del sector privado".

d) Decreto Legislativo N° 1418, Decreto Legislativo que promueve la inversión

Tiene por objeto inafectar del impuesto a la renta a las rentas derivadas de las transferencias de los derechos de cobro que derivan de los contratos de asociaciones público privadas. Para efecto del Decreto Legislativo se entiende por Ley al Texto Único Ordenado de la Ley del Impuesto a la Renta, aprobado por Decreto Supremo N° 179-2004-EF

- e) **Decreto Legislativo N° 757 - Ley Marco Para El Crecimiento De La Inversión Privada** Decreto Legislativo publicado el 13 de noviembre de 1991. Modificado por Ley N° 25541 publicada el 11 de junio de 1992, Decreto Ley N° 25596 publicado el 4 de julio de 1992, Ley N° 26092 publicada el 28 de diciembre de 1992, Ley N° 26724 publicada el 29 de diciembre de 1996, Ley N° 26734 publicada el 31 de diciembre de 1996 y Ley N° 26786 publicada el 13 de mayo de 1997.¹¹

La iniciativa legislativa, se alinea con la legislación existente y con los objetivos de desarrollo económico, protección de la soberanía nacional y preservación del medio ambiente. Además, es fundamental mencionar que la modificación constitucional, se realiza en concordancia con los compromisos internacionales asumidos por Perú, para que nuestra legislación se ajuste a los estándares y principios del derecho internacional.

III. EFECTO DE LA NORMA DE LA LEGISLACIÓN NACIONAL

De aprobarse la presente iniciativa legislativa de modificación del Artículo 71 de la Constitución Política del Perú, como la que has propuesto para redefinir la extensión de 50 a 30 kilómetros, de propiedad de extranjeros en ciertas áreas, tendría diversos efectos sobre la legislación nacional y el sistema legal en el país. A continuación, se presentan algunos de los posibles efectos:

La modificación requeriría leyes que definan las áreas sensibles afectadas por la modificación, los procedimientos para adquisición de tierras, los límites geográficos, los requisitos para los extranjeros interesados en adquirir propiedades, entre otros aspectos.

Además, las reformas en la legislación que rigen la inversión extranjera, propiedad de tierras y adquisición de bienes raíces por parte de extranjeros tendrían que ser revisadas y ajustadas para reflejar las restricciones y limitaciones establecidas en la modificación constitucional.

También sería necesario definir de manera precisa qué se considere "zonas fronterizas, marítimas y áreas naturales protegidas" en el contexto de la modificación. Igualmente, el proceso de adquisición sería a cargo del estado, podrían requerirse procedimientos adicionales, aprobaciones gubernamentales y otros requisitos para garantizar el cumplimiento de las restricciones.

¹¹ https://www.investinperu.pe/RepositorioAPS/0/0/arc/ML_GRAL_INVERSION_DL_757/11-D_L_757.pdf

Sobre el impacto económico en la inversión extranjera y en el mercado inmobiliario en las áreas determinadas ya sean regionales, locales o distritales.

Finalmente, la modificación propuesta tendría un profundo impacto en la legislación y el sistema legal peruano, y requeriría una planificación cuidadosa y una revisión exhaustiva para asegurar su implementación efectiva y coherente.

IV. ANALISIS COSTO - BENEFICIO

Sobre el impacto en la inversión, reducir el radio de kilometraje es más atractiva y menos restrictivas para algunos inversionistas extranjeros, sin olvidar a las comunidades locales y su acceso a los recursos naturales.

Este análisis tiene como objetivo evaluar de manera integral si los beneficios potenciales derivados de la modificación propuesta en el Artículo 71 de la Constitución Política del Perú justifican los costos asociados. Aquí presento un esquema mejorado que incorpora más conocimiento y profundiza en cada etapa del análisis:

1. Identificación de Beneficios:

- **Soberanía y Seguridad Nacional:** La limitación de propiedad de extranjeros en áreas sensibles podría fortalecer la soberanía territorial y la seguridad nacional al prevenir el riesgo de adquisiciones extranjeras que puedan amenazar la integridad del país o su capacidad de tomar decisiones estratégicas.
- **Preservación Ambiental:** Restringir la propiedad extranjera en áreas naturales protegidas contribuiría a la conservación de ecosistemas únicos, la biodiversidad y la prevención de daños ambientales que podrían surgir de la explotación descontrolada de recursos.
- **Estabilidad Socioeconómica:** Mantener el control sobre recursos y tierras estratégicas podría ayudar a mantener la estabilidad económica, al evitar la posibilidad de fluctuaciones drásticas causadas por la adquisición masiva de recursos por parte de actores extranjeros.

2. Identificación de Costos:

- **Posible Impacto en la Inversión Extranjera:** La restricción de propiedad extranjera podría disuadir la inversión de actores extranjeros en áreas afectadas, lo que podría impactar negativamente en el

crecimiento económico y la generación de empleo. Es crucial sopesar este costo contra los beneficios mencionados.

- **Necesidad de Nueva Legislación y Administración:** La implementación de la modificación requeriría la creación de nuevas leyes, sistemas administrativos y recursos para asegurar la supervisión y cumplimiento adecuados. Estos gastos administrativos y de implementación deben considerarse como un costo adicional.
- **Impacto en el Mercado Inmobiliario:** Es importante evaluar cómo la restricción de propiedad extranjera podría afectar el mercado inmobiliario en áreas específicas. Las implicaciones económicas y sociales deben ser consideradas para tomar decisiones informadas.

3. Cuantificación de Beneficios y Costos:

- Intentar cuantificar los beneficios y costos en la medida de lo posible, aunque es importante reconocer que algunos aspectos pueden ser difíciles de traducir en términos cuantitativos. Buscar datos comparativos, realizar encuestas o análisis económicos pueden ayudar a estimar los impactos.

4. Comparación y Evaluación:

- Comparar los beneficios con los costos en términos cuantitativos y cualitativos. Evaluar si los beneficios potenciales superan los costos identificados. Es necesario realizar un análisis equilibrado y considerar diferentes escenarios.

5. Análisis de Sensibilidad:

- Realizar análisis de sensibilidad para examinar cómo los resultados podrían cambiar bajo diferentes supuestos. Evaluar las implicaciones si la inversión extranjera disminuye más de lo esperado o si los beneficios de seguridad nacional son aún mayores.

6. Consideración de Alternativas:

- Examinar alternativas menos restrictivas que puedan lograr los mismos objetivos. Evaluar si existen otras formas de preservar la seguridad nacional y el medio ambiente sin restringir en la misma medida la propiedad extranjera.

7. Toma de Decisiones:

- Basándose en la evaluación completa, tomar una decisión informada sobre si la modificación constitucional es justificada. Si los beneficios

superan los costos, y si no hay alternativas más viables que cumplan los mismos objetivos, podría ser razonable avanzar con la modificación propuesta. Es importante considerar la totalidad de los impactos, tanto positivos como negativos, y tomar una decisión que maximice el beneficio para el país y su población.

V. RELACIÓN DE LA INICIATIVA CON LAS POLÍTICAS DE ESTADO DEL ACUERDO NACIONAL

El Proyecto está vinculado a la Décimo Séptima Política de Estado Competitividad del País, respecto a la afirmación de la economía social de mercado, donde se asume el compromiso de sostener la política económica del país sobre los principios de la economía social de mercado, que es de libre mercado pero conlleva el papel insustituible de un Estado responsable, promotor, regulador, transparente y subsidiario en la actividad empresarial, que busca lograr el desarrollo humano y solidario del país mediante un crecimiento económico sostenido con equidad social y empleo.

Además, la iniciativa legislativa se encuentra acorde con la Resolución Legislativa del Congreso N 002-2022-2023-CR, por la que aprueba la Agenda Legislativa para el Periodo Anual de Sesiones 2022-2023; en donde el punto 6. Sobre Política Exterior de Paz, Democracia y Desarrollo, impulsara el desarrollo sostenible de las regiones fronterizas.