CONGRESO DE LA REPÚBLICA

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
ÁREA DE TRAMITE DOCUMENTARIO
15 MAY 2017
RECIBIDO
Firma: ..... Hora: 9:30

"Decenio de las personas con discapacidad en el Perú"
"Año del Buen Servicio al Ciudadano"

Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 402/2016-CR, que propone una reforma constitucional con la finalidad de permitir que las personas mayores de edad nacidas en el exterior de padre o madre peruana, adquieran la nacionalidad por nacimiento.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA
DEPARTAMENTO DE RELATORÍA, AGENDA Y ACTAS
16 MAY 2017
Recibido por 12:21

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016 – 2017

Señora Presidenta:

Han ingresado para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Proyecto de Ley 402/2016-CR, que propone una Ley de Reforma Constitucional con la finalidad de permitir que las personas nacidas en el exterior y mayores de edad, de padre o madre peruanas, puedan inscribirse en el registro correspondiente y ser consideradas como peruanas de nacimiento, presentado por el Grupo Parlamentario Fuerza Popular.

El presente dictamen fue aprobado por **MAYORÍA** en la Décima Novena Sesión Ordinaria de la Comisión de Constitución y Reglamento, del 9 de mayo de 2017, contando con los votos favorables de los señores Congresistas: **Miguel Ángel Torres Morales**, **Gílmer Trujillo Zegarra**, **Héctor Becerril Rodríguez**, **Patricia Donayre Pasquel**, **Úrsula Letona Pereyra**, **Liliana Takayama Jiménez**, y **Vicente Zeballos Salinas**, miembros titulares de la Comisión; y de los señores Congresistas **Gino Costa Santolalla** y **Edwin Vergara Pinto**, miembros accesitarios de la referida Comisión. Por su parte, se abstuvo el señor Congresista **Mario José Canzio Álvarez**, miembro titular de la Comisión.

I. SITUACIÓN PROCESAL

1.1. El Proyecto de Ley 402/2016-CR fue presentado ante el Área de Trámite Documentario el día 13 de octubre de 2016. Ingresó a la Comisión de Constitución y Reglamento con fecha 14 de octubre de 2016 para su estudio y dictamen.

a. Antecedentes legislativos

Al respecto, cabe mencionar que durante el periodo 2011-2016, el Grupo Parlamentario Fuerza Popular, a iniciativa de la señora Congresista Luz Salgado Rubianes, presentó un proyecto con la misma fórmula normativa y objeto que el presente proyecto de ley.

Efectivamente, con el Proyecto de Ley 2036/2012-CR se proponía modificar el artículo 52 de la Constitución Política en los términos siguientes:

> **Artículo 52.-** Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente.
> Son asimismo peruanos los que adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción, siempre que tengan residencia en el Perú.

En la exposición de motivos del citado proyecto de ley antes mencionado se indicaba que resultaba irrazonable que se limite el principio *ius sanguinis* sólo a aquellos que durante su minoría de edad fueron inscritos en el consultado, ya que

dicho principio establece que una persona adquiere la nacionalidad de sus ascendientes por el simple hecho de su filiación. En ese contexto, se hace referencia un derecho a la nacionalidad por nacimiento que no se les estaría reconociendo, con la redacción del texto constitucional vigente, a los hijos de padre o madre peruanos, nacidos en el exterior, mayores de edad.

b. Opiniones e información solicitada

Para el mejor estudio de los referidos proyectos de ley, la Comisión de Constitución y Reglamento solicitó opiniones técnicas a las entidades siguientes:

Cuadro 1
Solicitudes de opinión realizadas por la Comisión de Constitución y Reglamento

Entidad	Documento
Ministerio de Justicia y Derechos Humanos	Oficio 00386-2016-2017-CCR/CR Oficio 00564-2016-2017-CCR/CR
Ministerio de Relaciones Exteriores	Oficio 00387-2016-2017-CCR/CR Oficio 00565-2016-2017-CCR/CR
Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Oficio 00388-2016-2017-CCR/CR Oficio 00566-2016-2017-CCR/CR
Defensoría del Pueblo	Oficio 00389-2016-2017-CCR/CR Oficio 00567-2016-2017-CCR/CR
Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables	Oficio 00395-2016-2017-CCR/CR Oficio 00572-2016-2017-CCR/CR
Superintendencia Nacional de Migraciones	Oficio 00721-2016-2017-CCR/CR Oficio 00722-2016-2017-CCR/CR

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Asimismo, se procedió a solicitar opinión a los especialistas y miembros del Consejo Consultivo siguientes:

Cuadro 2
Estado de opiniones solicitadas a miembros del Consejo Consultivo y especialistas sobre los proyectos de ley presentados

Destinatario	Documento
Centro de Estudios en Derecho Constitucional de la Universidad San Martin de Porres	Oficio 00390-2016-2017-CCR/CR Oficio 00568-2016-2017-CCR/CR
Ántero Flores Araoz Esparza	Oficio 00391-2016-2017-CCR/CR Oficio 00569-2016-2017-CCR/CR
Raúl Ferrero Costa	Oficio 00392-2016-2017-CCR/CR Oficio 00570-2016-2017-CCR/CR
María Antonieta Delgado Menéndez	Oficio 00393-2016-2017-CCR/CR
Francisco Tudela Van Breugel Douglas	Oficio 00394-2016-2017-CCR/CR Oficio 00571-2016-2017-CCR/CR

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

c. Opiniones e información recibida

Como consecuencia de las solicitudes de opinión técnica antes mencionada, se recibieron las siguientes:

00023

- **Opinión del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos**

Mediante Oficio 3101-2016-JUS/SG de 1 de diciembre de 2016, la señora Karina Flores Gómez, secretaria general del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, puso a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento el Informe 144-2016-JUS/GA, suscrito por el señor Oreste Gherson Roca Mendoza, asesor legal del Gabinete de Asesores del citado ministerio, en el cual se expresa opinión desfavorable al Proyecto de Ley 402/2016-CR, al concluir lo siguiente:

> "(i) De acuerdo al análisis de efectuado al **Proyecto de Ley N° 402/2016-CR**, el artículo 2 literal 21 de la Constitución reconoce el derecho fundamental a la nacionalidad dentro de los presupuestos establecidos por el Sistema Internacional e Interamericano de Derechos Humanos y ello se verifica al haber establecido que el contenido de este derecho comprende tener una nacionalidad y no ser privado arbitrariamente de ella. De ello se desprende que la regulación de materias que excedan este contenido forma parte del ejercicio soberano del Estado peruano de regular su Derecho interno.
>
> (ii) La propuesta excede la protección del contenido esencial del derecho a la nacionalidad y por ello no existe una discriminación, ya que si bien el hijo mayor de edad nacido en el extranjero comparte el mismo vínculo filiatorio que el hijo de peruano menor de edad y nacido en el extranjero, **existen razones objetivas que sustentan el tratamiento diferenciados en las formas de adquisición de la nacionalidad peruana, que justifica que el ius sanguinis no es extensible sobre los hijos mayores de edad de peruanos nacidos en el extranjero**; sin embargo, el literal 3 del artículo 4 de la Ley N° 26574 prevé su derecho de optar por la nacionalidad peruana, con lo cual se garantiza el elemento del acceso a la nacionalidad, atributo esencial reconocido en el artículo 2 literal 21 de la Constitución Política del Perú" (Las negritas son nuestras).

Al respecto, es preciso mencionar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos incide en su análisis a partir del derecho a la nacionalidad, de ahí que indique que la regulación constitucional vigente no impide el ejercicio de dicho derecho, como se revela a continuación:

> "15. [sic] Bajo tal contexto, no existe algún impedimento para que una persona de padre o madre peruana, obtenga la nacionalidad peruana, sea como menor de edad o mayor de edad**, ya que puede obtenerla a través de la decisión de sus padres, o decisión suya, respectivamente**.
> [...]
> 8. En efecto, como se ha anotado el Estado peruano ha consagrado el derecho a tener una nacionalidad y a no ser despojado de ella como elementos que conforman el contenido esencial del derecho contemplado en el artículo 2 literal 21 de la Constitución Política. Así, ha cumplido con los estándares de protección de este derecho establecido por el Sistema Internacional e Interamericano de Protección de los Derechos Humanos.
>
> 9. A partir de ese esquema, la decisión del Estado de establecer las tres formas de adquisición de la nacionalidad en el artículo 52 de la Constitución Política y en la Ley N° 26574 **es una expresión de su potestad soberana en la regulación de esta materia**.
>
> 10. Esta posición es avalada por la **Opinión Consultiva OC-4/84** emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que consideró que es 'una facultad

potestativa del Estado la configuración y establecimiento de los modos de adquisición de la nacionalidad, es decir, el hecho de establecer criterios de preferencia **no conlleva discriminación alguna, ni vulneración del derecho a la nacionalidad**´ (el subrayado es agregado).

11. En ese sentido, **la propuesta excede la protección del contenido esencial del derecho a la nacionalidad y por ello no existe una afectación a dicho derecho, así como no existe una discriminación**, razón por la que no amerita la modificación formulada.

12. Si bien el hijo mayor de edad nacido en el extranjero comparte el mismo vínculo filiatorio que el hijo de peruano menor de edad y nacido en el extranjero, **existen razones objetivas que sustentan el trato diferenciado en las formas de adquisición de la nacionalidad peruana**.
[...]
- **Hijo de peruano mayor de edad nacido en el extranjero**

El deber de cuidado de los padres involucra la toma de ciertas decisiones a nombre de sus menores hijos. Aplicada esta consideración al caso de los migrantes peruanos, puede darse el supuesto que **los padres consideren seriamente la decisión de arraigarse en el extranjero**. A partir de esta situación, una decisión razonable, que podrán reevaluar hasta que sus hijos nacidos fuera de Perú cumplan la mayoría de edad, es inscribirlos como nacionales del Estado en que los menores nacieron.

Esta decisión constituye una constante del mundo actual, marcado por la migración y que ha contribuido a una visión intercultural de la noción misma de nacionalidad. Es, a partir de este contexto, que el principio de *ius sanguinis* se relativiza, **pues los vínculos con la identidad colectiva de los padres paulatinamente se va diluyendo en la medida que sus hijos se incorporan a la idiosincrasia y a la identidad colectiva del país donde desarrollarán su proyecto de vida**". (Las negritas son nuestras).

Adicionalmente, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos sustenta su posición en la ausencia de necesidad de la reforma constitucional, la cual es entendida como una medida excepcional, al señalar lo siguiente:

"18. En efecto, visto que la propuesta analizada no tiene por objeto cumplir con los requisitos esenciales establecidos por el Derecho Internacional sobre Derechos Humanos relativos a la nacionalidad, ni ampliar el espectro de este derecho, no existe necesidad de alterar un dispositivo de la Constitución Política del Perú. Debe quedar claramente establecido que toda reforma constitucional debe ser comprendida como una medida excepcional, no sólo por su procedimiento, sino también porque constituye la *última ratio*, [...]".

- **Opinión del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables**

Mediante Oficio 438-2016-MIMP/DM de 19 de diciembre de 2016, la señora Ana María Romero-Lozada Laurezzari, Ministra de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Informe 129-2016-MIMP/DGA-SCC de 2 de diciembre de 2016, elaborado por la Dirección General de Adopciones, que opina a favor del Proyecto de Ley 402/2016-CR.

Al respecto, resulta conveniente resaltar que dicha opinión se sustenta, fundamentalmente, en las dificultades que podrían presentarse para que los

padres peruanos puedan inscribir a sus hijos nacidos en el exterior durante su minoría de edad, lo que les obstaculizaría obtener beneficios previstos por la legislación nacional, en caso decida dicho hijo de padre o madre peruano nacido en el exterior pero no inscrito durante su minoría de edad, venir al Perú. Efectivamente, en el informe de la Dirección General de Adopciones del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se indica lo siguiente:

> "2.6 Los proyectos de ley bajo análisis parten de una realidad que viven las comunidades peruanas en el extranjero y es la de no poder haber sido inscritos en los Registros Civiles de los Consultados por diversos motivos y factores de carácter familiar o por desinformación, como también situaciones coyunturales de dichos países, conflictos armados, desastres naturales, migración, entre otros.
>
> 2.7 Es de interés destacar que el Perú, desde el año 2013 formalizó a través de la Ley N° 30001 – Ley de Reinserción Económica y Social para el Migrante Retornado, ha formalizado su política de promoción de retorno de peruanos inmigrantes que deseen retornar a nuestro país y, considerando las situaciones descritas en el numeral 2.6 del presente; informa que, en muchos de los casos fueron ajenas a las niñas, niños o adolescentes (hoy adultos) sería un beneficio para ellas y ellos poder ser también beneficiarios de los alcances de la mencionada ley".

- **Opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores**

Mediante Oficio OF.RE (DGC) N° 3-0-A/41 de 9 de febrero de 2017, el señor Ricardo Luna Mendoza, Ministro de Relaciones Exteriores, puso a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento el informe que acoge el análisis efectuado por la Dirección General de Comunidades Peruanas en el Exterior y Asuntos Consulares y la Oficina General de Asuntos Legales del Ministerio de Relaciones Exteriores, al Proyecto de Ley 402/2016-CR, respecto del cual se menciona lo siguiente:

> "(iii) La eliminación del plazo para la inscripción en el Registro Civil peruano, dará la posibilidad a que todo ciudadano residente en el exterior, que tenga la condición de ser hijo de padre o madre peruano, **pueda solicitar su registro sin importar su edad o el vínculo cultural que tenga con el Perú** y por consiguiente la obtención de la nacionalidad peruana, derecho que será también transmitido a sus descendientes nacidos en el exterior hasta la tercera generación.
> [...]
> (v) La exposición de motivos del Proyecto de Ley materia de análisis, refiere que el principal motivo por el cual se promueve la reforma constitucional y a su vez modificación legislativa, radica en el hecho de que estos ciudadanos al ser mayores de edad y tener que obtener la nacionalidad peruana por "Opción", tengan que cumplir el requisito de "tener residencia real en el Perú"; **requisito imposible de cumplir para la mayoría de estos ciudadanos, que residen permanentemente en el exterior y que no tienen como proyecto de vida, retornar al Perú para residir, al menos por un periodo de tiempo que les permitiese efectuar el procedimiento actualmente vigente**. No obstante, resulta oportuno señalar que **al ser la nacionalidad un elemento que aporta y se soporta en el derecho a la identidad**, esta propuesta de modificación constitucional extiende aún más el vínculo del Estado peruano para con los hijos de peruanos residentes en el exterior" (Las negritas son nuestras).

- **Opinión del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Reniec**

Mediante Oficio 137-2016/JNAC/RENIEC de 27 de diciembre de 2016, el señor Jorge Luis Yrivarren Lazo, jefe nacional del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil - Reniec, expone su opinión a favor de la aprobación del Proyecto de Ley 402/2016-CR, al manifestar lo siguiente:

> "[...], sobre el Proyecto de Ley N° 402/2016-CR: **Resulta viable jurídicamente la supresión de la condición de minoría de edad para adquirir la nacionalidad peruana por nacimiento de los hijos de padre o madre peruanos, nacidos en territorio de la República o en el exterior** pero con la siguiente atingencia: la fórmula propuesta para el artículo 2° numeral 3 de la Ley N° 26574, Ley de Nacionalidad, no contempla la inscripción de los hijos de madre o padre peruanos a realizarse en territorio nacional, cuando no hubieren sido inscritos ante la Oficina Consultar correspondiente, situación que debe ser estudiada al momento de la redacción del referido artículo, por encontrarse acorde a lo señalado en el artículo 52° de la Constitución Política, y para no limitar el derecho de los connacionales quienes también pueden ser inscritos en territorio peruano" (Las negritas son nuestras).

Sobre el particular, cabe mencionar que con el oficio antes mencionado, el jefe nacional del Reniec pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Informe 000430-2016/GRC/SGTRC/RENIEC de 8 de noviembre de 2016, suscrito por el señor Luis Baltazar Bezada Chávez, sub gerente técnico de Registros Civiles, que se expresa a favor de la aprobación del Proyecto de Ley 402/2016-CR, al manifestar lo siguiente:

> "2.5 Si bien, el artículo 52° -primer párrafo- se encuentra acorde a las corrientes del derecho internacional relacionadas con los aspectos mencionados en el numeral 2.2, consideramos que –en gran medida– restringe los derechos de los connacionales supeditándolos a la condición de minoría de edad para obtener la nacionalidad peruana por nacimiento, remitiéndolos en su defecto a obtener la nacionalidad por opción, adquirida en la mayoría de edad, la cual debe ser solicitada ante la Dirección de Nacionalización de la Dirección General de Migraciones y Naturalización (DIGEMIN), situación que supone una suerte de discriminación que se contrapone con el derecho a la igualdad ante la ley consagrado en el artículo 2° inciso 2 de nuestra Constitución Política por el cual nadie debe ser discriminado por motivo de su origen, raza, sexo, idioma, religión, opinión, condición económica o de **cualquier otra índole**.
>
> 2.6 Considerando la situación expuesta, ésta Sub Gerencia comparte las razones que fundamentan la emisión del **Proyecto de Ley N° 402/2016-CR** respecto a la supresión de la condición de minoría de edad en la atribución de la nacionalidad peruana por nacimiento, fundamentos que se encuentran plasmados en las propuestas de modificatorias para los artículos 52° de la Constitución Política del Perú y 2° de la Ley N° 26574, Ley de la Nacionalidad, del indicado proyecto".

Asimismo, se pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento, el Informe 000341-2016/GAJ/SGAJR/RENIEC de 8 de noviembre de 2016, suscrito por el señor Máximo Paredes Gutiérrez, subgerente de Asesoría Jurídica Registral, en el que también se consigna una opinión favorable al Proyecto de Ley 402/2016-CR, al señalarse que la medida resulta viable y necesaria, como se revela a continuación:

"3.1) La representación legal de los padres en ejercicio de la patria potestad, es general y por consiguiente indeterminada, por lo que **la manifestación de voluntad – en cuanto al acto específico de obtención de la nacionalidad – existe específicamente en el representante**, esto es, que estando destinado a surtir efectos jurídicos en el representado, **es realmente un acto voluntario propio del representante**.

3.2) El carácter generalísimo de la representación generada por la patria potestad hace que la misma no contemple ningún elemento determinado para su ejercicio puntual, por lo que en decisiones declarativas como el de la nacionalidad, la voluntad a la que se le otorga pleno valor es la del representante, convirtiéndose en la única causa jurídica que determina la nacionalidad del menor de edad representado, **lo que propone corregir la presente iniciativa legislativa y que –por las consideraciones glosadas– consideramos viable y necesario**.

3.3) En este sentido, si bien se considera que la referencia 'dentro de su minoría de edad', en el caso del otorgamiento de la nacionalidad, implica la caducidad del derecho para una persona que no ha podido – por razón de edad – manifestar su voluntad ejerciendo un derecho potestativo**, debe considerarse la necesidad de que pueda manifestar esa voluntad una vez obtenga capacidad de ejercicio, siempre que esta forma simplificada (declaración del nacimiento), se encuentre sometida a un término de duración**, sugiriéndose diez (10) años contados a partir de cumplida la mayoría de edad, vencido el cual podrá mantener el derecho pero con las formalidades propias del derecho de opción" (Las negritas son nuestras).

- **Opinión de la Defensoría del Pueblo**

Mediante Oficio 54-2017-DP/PAD de 16 de febrero de 2017, el señor José Elice Navarro, primer adjunto encargado de la Defensoría del Pueblo, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento su opinión a favor del Proyecto de Ley 402/2016-CR, en la que concluye lo siguiente:

"Consideramos importante acoger la propuesta de reforma del artículo 52° del texto constitucional, dado que considera peruanos por nacimiento a los hijos de peruanos nacidos en el exterior, sin distinción de edad".

Sobre el particular, cabe mencionar que la posición de la Defensoría del Pueblo se sustenta en elementos de carácter fáctico, ya que considera que la redacción vigente del artículo 52 de la Constitución Política que limita la adquisición de la nacionalidad peruana por nacimiento, genera tres escenarios, como se revela a continuación:

"[...]. En la práctica, la restricción constitucional actualmente vigente genera los siguientes escenarios:

i. En el caso de que los padres no hayan inscrito a sus hijos en el país en que residían y deciden retornar al Perú, pueden realizar la inscripción del nacimiento ante la Superintendencia Nacional de Migraciones o ante el Registro nacional de Identidad y Estado Civil (Reniec).

   Si el hijo o hija cumplió los 18 años y no fue registrado/a en las entidades mencionadas durante su minoría de edad, puede optar por la nacionalidad peruana, **siempre que hayan ingresado al país de manera regular y mantenga una residencia vigente por dos años**.

00028

ii. Una situación distinta se presenta con el/la hijo/a del connacional, cuyo nacimiento también fue registrado, pero ingresó al país siendo menor de edad, en calidad de turista y sus padres no regularizaron su situación migratoria.

En este supuesto cuando la persona alcanza la mayoría de edad se encuentra en una situación de irregularidad migratoria, presentándose dos escenarios: Que la persona salga y regrese al país, previo pago de multa o que reciba la sanción administrativa de salida obligatoria. En ambos casos, **la posibilidad de obtener la nacionalidad peruana queda supeditada a que pueda obtener una calidad migratoria que le permita residir dos años en el país**.

iii. Finalmente, otro supuesto se da cuando el hijo o hija del connacional nace en un país que no otorga nacionalidad a hijos de extranjeros, y los padres no realizaron la inscripción en el Consulado correspondiente durante su minoría de edad.

Dicha persona – ya sea menor o mayor de edad – no es ni peruana ni extranjera, es un apátrida. Actualmente, en el país existe un vacío normativo que pueda atender esta problemática. En la medida que no puede ni salir del país, ni ser sancionada administrativamente.

Como se ha señalado líneas arriba, los hijos e hijas de peruanos mayores de edad, para optar por la nacionalidad peruana deben contar con residencia en el país y presentar – entre otros documentos – fotocopia del carné de extranjería acreditando tener domicilio legal y real en el Perú.

Para un sector de esta población, **cumplir esta exigencia resulta particularmente complicado, toda vez que debe contar con una calidad migratoria vigente**, siendo frecuente que hayan ingresado únicamente como turistas y que por ende se encuentren residiendo en el país mucho más del tiempo autorizado por la autoridad migratoria" (Las negritas son nuestras).

- **Opinión de la Superintendencia Nacional de Migraciones**

Mediante Oficio 177-2017-MIGRACIONES de 7 de abril de 2017, el señor Eduardo Sevilla Echevarría, Superintendente Nacional de Migraciones, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento el Informe N° 151-2017-MIGRACIONES-AJ, suscrito por el señor Jhonatan Richard Córdova Salines, director general de la Oficina General de Asesoría Jurídica, a favor del Proyecto de Ley 402/-2016-CR, en el cual se indica lo siguiente:

"3.6 En relación a las formas de adquirir la nacionalidad que reconoce nuestro Estado, la nacionalidad puede ser por nacimiento o por naturalización. En el primer caso, nuestra normativa incluye a los nacidos en el territorio del país, los menores de edad en estado de abandono que residen en el país y los nacidos en el extranjero de padre o madre peruanos inscritos durante su minoría de edad en el Registro Consular correspondiente. **Siendo este requisito de la inscripción durante la minoría de edad irrazonable, toda vez que el principio establece que la persona adquiera la nacionalidad de sus ascendientes por el simple hecho de su filiación, pese a que el lugar de su nacimiento sea otro país**.
(...)
3.9 Del análisis efectuado, debemos señalar que esta Oficina comparte la opinión técnica favorable emitida por la Gerencia de Servicios Migratorios, mediante Informe N° 149-2017-MIGRACIONES-SM-IN-N, de fecha 23 de marzo de 2017, respecto a la

00029

pertinencia de la modificación del artículo 52 de la Constitución, toda vez que coadyuva a la consolidación del sistema jurídico sobre la materia, en mérito al orden jurídico internacional sobre derechos humanos. Constituyendo un avance significativo, puesto que contribuye a garantizar el ejercicio del derecho a la nacionalidad que tiene todo ser humano, el cual tiene carácter imprescriptible, por ende, limitarlo resultaría contrario al deber del Estado, de promover y proteger todos los derechos humanos y las libertades fundamentales independientemente de los sistemas políticos, económicos y culturales".

Asimismo, se pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento el Informe 149-2017-MIGRACIONES-SM-IN-N de fecha 23 de marzo de 2017, suscrito por el señor Carlos Alberto Sernaqué Ipanaqué, sub gerente de Inmigración y Nacionalización, también a favor del Proyecto de Ley 402/2016-CR, en el cual se indica lo siguiente:

"7. En ese orden de ideas, la propuesta de reforma constitucional en mención, resulta saludable jurídicamente, toda vez que, **promueve el fortalecimiento de los principios de igualdad y no discriminación**. En efecto, se busca asentar un balance en el estado jurídico actual, que **diferencia a los hijos menores y mayores de edad de padre o madre peruanos de nacimiento**, concediendo la posibilidad a los menores de edad de inscribir su nacionalidad peruana por nacimiento en el registro respectivo y, restringiendo la misma a los mayores de edad por el sólo hecho de su condición de tales, prescindiendo, inclusive, del principio de *ius sanguinis*.

8. Por lo tanto, es jurídicamente viable encaminar y realizar dicha reforma constitucional, en aras de tutelar, en sentido lato, los derechos a la igualdad y no discriminación de los hijos mayores de edad de padre o madre peruanos de nacimiento, cuyo fundamento está en armonía con las normas de derecho internacional sobre derechos humanos reconocidas por el Estado Peruano".

Por otro lado, corresponde indicar que mediante Oficio 076-2017-MIGRACIONES de 17 de febrero de 2017, el señor Eduardo Sevilla Echevarría, Superintendente Nacional de Migraciones, proporcionó a la Comisión de Constitución y Reglamento, la información sobre los procedimientos de naturalización tramitados en el periodo 2012-2016, siguiente:

"a) Se recibieron 1065 procedimientos de nacionalización de hijos de peruanos nacidos en el extranjero menores de edad, aprobándose un total de 1028 solicitudes.
b) Se recibieron 512 procedimientos de nacionalización de hijos de peruanos nacidos en el extranjero mayores de edad, aprobándose un total de 389 solicitudes.
c) Se recibieron 113 procedimientos de obtención de nacionalidad peruana por naturalización, aprobándose un total de 39 solicitudes.
De los 39 procedimientos de obtención de nacionalidad peruana por naturalización aprobados, antes mencionados, ninguno de los solicitantes mantenía vínculo con ciudadano peruano".

Sobre la base de la cual se puede apreciar que del total de procedimientos de nacionalización de hijos peruanos nacidos en el exterior, aproximadamente el 32.47% corresponde a hijos mayores de edad.

00 030

- **Opinión del Centro de Estudios de Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad San Martin de Porres**

Mediante Oficio 872-2016-D-FD-USMP de 9 de diciembre de 2016, el señor Ernesto Álvarez Miranda, decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martin de Porres, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento, el documento denominado "Informe sobre Proyecto de Ley de Reforma Constitucional sobre Nacionalidad por Nacimiento", elaborado por el Centro de Estudios de Derecho Constitucional de la referida institución educativa, que opina a favor de la aprobación del Proyecto de Ley 402/2016-CR y concluye lo siguiente:

> "3.1. El artículo 52° de la Constitución, al establecer un límite de edad para la inscripción en el registro consultar de los nacidos en el extranjero, de padre o madre peruanos, constituye un requisito *desproporcionado o irrazonable* que afecta el derecho a la nacionalidad de este grupo de personas, pues tal límite no se corresponde con el hecho de la ´filiación´ que subyace a este factor de atribución de la nacionalidad ´por nacimiento´. Dicha condición tampoco es un rasgo común en nuestra Constitución histórica.
>
> 3.2. El ´trato diferente´ otorgado por el artículo 52° de la Constitución, si bien persigue ´fines legítimos´ no prohibidos por la Convención Americana, constituye una afectación grave del derecho a la nacionalidad de las personas adultas que no fueron inscritas durante su minoría de edad, pues se les impide adquirir la nacionalidad peruana ´por nacimiento´ a pesar de concurrir en ellas el principio ´ius sanguinis´, lo que constituye una justificación no proporcionada para tal trato desigual.
>
> 3.3. En tal sentido, el Proyecto de Ley N.° 402/2016-CR, que plantea reformar el artículo 52° de la Constitución a fin de otorgar la nacionalidad peruana a las personas adultas que no fueron inscritas durante su minoría de edad, optimiza el derecho a la nacionalidad de este grupo de personas, y en tal sentido, se incardina dentro de la facultad discrecional de la que gozan los Estados para modificar los requisitos y procedimientos de adquisición de la nacionalidad".

- **Opinión de la doctora María Antonieta Delgado Menéndez**

Mediante documento recibido el 10 de noviembre de 2016, la doctora María Antonieta Delgado Menéndez remitió a la Comisión de Constitución y Reglamento su opinión técnica a favor del Proyecto de Ley 402/2016-CR, al considerarla como una propuesta razonable, ya que la inscripción en el registro civil durante la minoría de edad corresponde a los padres y no a los hijos; además, que se obtenga la nacionalidad por opción incidiría en el ejercicio del derecho de acceso a la función pública para determinados altos cargos. De ahí que en su opinión técnica, señaló lo siguiente:

> "Estos peruanos por *ius sanguinis*, por el hecho de no ser inscritos por sus padres durante su minoría de edad solo pueden ser peruanos por opción, vale decir que tienen una nacionalidad que no es de origen. Gozan en principio de los derechos civiles y políticos, salvo las excepciones referidas para ocupar los altos cargos públicos para los que la Constitución exige como requisito fundamental la condición de ser peruano de origen, como es el caso del Presidente y Vicepresidente de la República, Congresista, Ministro de Estado, Magistrado del Tribunal Constitucional, Fiscal Supremo, etc.

00 031

> Así, la modificación propuesta es justa y razonable, pues la no inscripción durante su minoría de edad no es responsabilidad de los hijos menores, sino de sus padres. Como señala el profesor DELGADO BARRETO, el texto actual de la Constitución *´les está privando de un derecho que aún no han podido ejercer personalmente, ocasionando su pérdida por omisión de sus padres´*".

Sobre el particular, cabe mencionar que la doctora María Antonieta Delgado Menéndez sustenta su posición, también, a partir de un argumento histórico, toda vez que se remite a la regulación prevista en las constituciones anteriores. Efectivamente, la referida doctora señala lo siguiente:

> "[...], es importante recordar que los textos de las Constituciones peruanas que precedieron a la vigente no limitaron el derecho de los hijos nacidos en el exterior de padre o madre peruana a adquirir la nacionalidad peruana por nacimiento a que éste sea ejercido durante la minoría de edad de las personas. En efecto, tanto la Constitución de 1839 (art. 5°), de 1856 (art. 33°), de 1860 (art. 34°), de 1920 (art. 59°), como la de 1933 (art. 4°) no privaron a los mayores de edad nacidos en el exterior, hijos de padre o madre peruana, de su derecho a adquirir la nacionalidad peruana por nacimiento.
>
> Por su parte, la Constitución de 1979 (art. 89°), si bien en el caso de los hijos nacidos en el exterior de padre o madre peruana, requería en principio que el registro de estas personas como peruanos por nacimiento se realizara durante su minoría de edad, en el supuesto que los padres no lo hubieran hecho, daba plazo de un año a quienes adquirirían la mayoría de edad para inscribirse como peruanos por nacimiento".

- **Opinión del doctor Ántero Flores-Aráoz Esparza**

Mediante Carta s/n de fecha 11 de abril de 2017, el doctor Ántero Flores-Araoz Esparza expresa a la Comisión de Constitución y Reglamento su opinión desfavorable al Proyecto de Ley 402/2016-CR, al manifestar lo siguiente:

> "(...). Atendiendo a que el artículo 52 de la Constitución permite a los nacidos en el exterior, optar a su mayoría de edad por la nacionalidad peruana, y sin límite temporal alguno solicitar a la autoridad competente el otorgamiento de la nacionalidad peruana por naturalización, **no vemos necesidad alguna de efectuar la modificación constitucional** y legal a que se refiere el acápite precedente" (Las negritas son nuestras).

- **Opinión ciudadana**

Mediante Oficio 607-2017-OPPEC-OM-CR de 7 de abril de 2017, la señora Leny Palma Encalada, jefa de la Oficina de Participación, Proyección y Enlace con el Ciudadano del Congreso de la República, pone a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento la opinión de la ciudadana Zuley Geraldine Hurtado Arce, a favor del Proyecto de Ley 402/2016-CR, quien manifiesta que considera "*(...) pertinente la propuesta legislativa de modificar todos los extremos que correspondan al otorgamiento de la nacionalidad peruana, como por ejemplo la eliminación de ´durante la minoría de edad´, ya que esta sesga el otorgamiento de la nacionalidad a un determinado plazo y no resulta razonable*".

II. CONTENIDO DE LA PROPUESTA

2.1. El Proyecto de Ley 402/2016-CR del Grupo Parlamentario Fuerza Popular

Mediante el referido proyecto de ley se propone reformar el artículo 52 de la Constitución Política, con la finalidad de permitir que las personas mayores de edad nacidas en el exterior de padre o madre peruanos, puedan inscribirse en el registro correspondiente y ser consideradas como peruanas por nacimiento, en los términos siguientes:

> *"**Artículo 52.-** Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente.*
> *Son asimismo peruanos los que adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción, siempre que tengan residencia en el Perú".*

Con el mismo objeto, propone modificar el artículo 2, numeral 3, de la Ley 26574, Ley de Nacionalidad, con el texto siguiente:

> *"**Artículo 2.-** Son peruanos por nacimiento:*
> *(...)*
> *3. Las personas nacidas en territorio extranjero, hijos de padre o madre peruanos de nacimiento, inscritos en el respectivo Registro del Estado Civil, Sección Nacimientos, de la Oficina Consular del Perú (...)".*

III. MARCO NORMATIVO

3.1. Constitución Política del Perú

- **Artículo 2.-** Toda persona tiene derecho:
  [...]
  21. A su nacionalidad. Nadie puede ser despojado de ella. Tampoco puede ser privado del derecho de obtener o de renovar su pasaporte dentro o fuera del territorio de la República.
- **Artículo 52.-** Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad.
  Son asimismo peruanos los que adquieren la nacionalidad por naturalización o por opción, siempre que tengan residencia en el Perú.
- **Artículo 53.-** La ley regula las formas en que se adquiere o recupera la nacionalidad.
  La nacionalidad peruana no se pierde, salvo por renuncia expresa ante autoridad peruana.
- **Artículo 90.-** [...]. Para ser elegido congresista, se requiere ser peruano de nacimiento, haber cumplido veinticinco años y gozar de derecho de sufragio.
- **Artículo 110.-** [...]. Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano por nacimiento, tener más de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio.
- **Artículo 124.-** Para ser Ministro de Estado, se requiere ser peruano por nacimiento, ciudadano en ejercicio y haber cumplido veinticinco años de edad.

Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía Nacional pueden ser ministros.

- **Artículo 147.-** Para ser Magistrado de la Corte Suprema se requiere:
  1. Ser peruano de nacimiento; [...]
- **Artículo 156.-** Para ser miembro del Consejo Nacional de la Magistratura se requieren los mismos requisitos que para ser Vocal de la Corte Suprema, salvo lo previsto en el inciso 4 del artículo 147. El miembro del Consejo Nacional de la Magistratura goza de los mismos beneficios y derechos y está sujeto a las mismas obligaciones e incompatibilidades.
- **Artículo 158.-** El Ministerio Público es autónomo. El Fiscal de la Nación lo preside. Es elegido por la Junta de Fiscales Supremos. [...] Su nombramiento está sujeto a requisitos y procedimientos idénticos a los de los miembros del Poder Judicial en su respectiva categoría.
- **Artículo 201.-** [...] Para ser miembro del Tribunal Constitucional, se exigen los mismos requisitos que para ser vocal de la Corte Suprema. Los miembros del Tribunal Constitucional gozan de la misma inmunidad y de las mismas prerrogativas que los congresistas. Les alcanzan las mismas incompatibilidades. No hay reelección inmediata.

3.2. Declaración Universal de Derechos Humanos

- **Artículo 15**
  (1) Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
  (2) A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiar de nacionalidad.

3.3. Convención Americana sobre Derechos Humanos

- **Artículo 20. Derecho a la Nacionalidad**
  1. Toda persona tiene derecho a una nacionalidad.
  2. Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.
  3. A nadie se privará arbitrariamente de su nacionalidad ni del derecho a cambiarla.

3.4. Ley 26574, Ley de Nacionalidad

- **Artículo 2.-** Son peruanos por nacimiento:
  1. Las personas nacidas en el territorio de la República.
  2. Los menores de edad en estado de abandono, que residen en el territorio de la República, hijos de padres desconocidos.
  3. Las personas nacidas en territorio extranjero, hijos de padre o madre peruanos de nacimiento, que sean inscritos durante su minoría de edad en el respectivo Registro del Estado Civil, Sección Nacimientos, de la Oficina Consular del Perú.
  El derecho otorgado en el numeral 3 es reconocido sólo a los descendientes hasta la tercera generación.
- **Artículo 3.-** Son peruanos por naturalización:
  1. Las personas extranjeras que expresan su voluntad de serlo y que cumplen con los siguientes requisitos:

034

a) Residir legalmente en el territorio de la República por lo menos dos años consecutivos.
b) Ejercer regularmente profesión, arte, oficio o actividad empresarial.
c) Carecer de antecedentes penales, tener buena conducta y solvencia moral.
2. Las personas extranjeras residentes en el territorio de la República a las que, por servicios distinguidos a la Nación peruana, a propuesta del Poder Ejecutivo, el Congreso de la República les confiere este honor mediante Resolución Legislativa.

- **Artículo 4.-** Pueden ejercer el derecho de opción para adquirir la nacionalidad peruana:
  1. Las personas nacidas fuera del territorio de la República, hijos de padres extranjeros, que residen en el Perú desde los cinco años y que al momento de alcanzar la mayoría de edad, según las leyes peruanas, manifiestan su voluntad de serlo ante la autoridad competente.
  2. La persona extranjera unida en matrimonio con peruano o peruana y residente, en esta condición, en el territorio de la República por lo menos dos años, que expresa su voluntad de serlo ante la autoridad competente.
  El cónyuge naturalizado por matrimonio no pierde la nacionalidad peruana en caso de divorcio o fallecimiento del cónyuge.
  3. Las personas nacidas en el territorio extranjero, hijos de padre o madre peruanos, que a partir de su mayoría de edad, manifiestan su voluntad de serlo ante autoridad competente.
- **Artículo 5.-** La naturalización o la opción confieren los derechos e impone las obligaciones inherentes a la nacionalidad por nacimiento con las limitaciones y reservas que establecen la Constitución y las leyes sobre la materia.

3.5. Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República

- **Artículo 28.- Requisitos para ser Contralor General**
  Son requisitos para ser Contralor General de la República:
  a) Ser peruano de nacimiento.

3.6. Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial

- **Artículo 4.- Requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera judicial**
  Son requisitos generales para el ingreso y permanencia en la carrera judicial:
  1. Ser peruano de nacimiento. [...]

3.7. Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal

- **Artículo 4.-** Requisitos generales para acceder y permanecer en la carrera fiscal
  Son requisitos general para el ingreso y permanencia en la carrera fiscal:
  1. Ser peruano de nacimiento. [...]

035

3.8. Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales

- **Artículo 13.- Requisitos para ser candidato**
  Para ser candidato a cualquiera de los cargos de autoridad regional, se requiere:
  1. Ser peruano. En las circunscripciones de frontera, ser peruano de nacimiento.

IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

4.1. La nacionalidad peruana en la Constitución histórica

Atendiendo a lo expuesto por la doctora María Antonieta Delgado Menéndez en su opinión técnica, en el extremo de que por lo general, en las Constituciones Políticas anteriores, no se ha previsto un límite o prohibición para que las personas nacidas en el exterior mayores de edad de madre o padre peruanos, adquieran la nacionalidad peruana por nacimiento, resulta oportuno efectuar una revisión de lo previsto en dichas Normas Fundamentales que han regido en la historia de la República, a efectos de confirmar ello.

Al respecto, cabe mencionar que la Constitución Política de 1823 no distinguía entre "peruanos por nacimiento" o "peruanos por nacionalización", sino que contemplaba, de manera general y amplia, la palabra "peruanos". Así, el artículo 10 refería que sí podían ser considerados peruanos las personas nacidas en el exterior de padre o madre peruanos, siempre que manifiesten su voluntad de domiciliar en el Perú, como se revela a continuación:

> **Artículo 10.-** Son Peruanos:
> [...]
> 2. Los hijos de padre o madre peruanos, nacidos fuera del territorio, luego que manifiesten legalmente su voluntad de domiciliarse en el Perú.

Un precepto normativo similar se encuentra en las Constituciones Políticas de 1826[1] y 1828, con la particularidad de que en esta última no se refiere a "los peruanos" o a la "nacionalidad", sino que más bien se utiliza el término "ciudadanos de la Nación Peruana"[2].

En el caso de la Constitución Política de 1834, se tiene que tampoco se refería a la "nacionalidad" sino a la "ciudadanía", sin embargo, incluso en ese supuesto no se limitaba expresamente a los hijos mayores de edad nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, a adquirir dicha "ciudadanía", en la medida que fueran

---

[1] Constitución Política de 1826
"***Artículo 11.-*** *Son Peruanos:*
[...]
2. Los hijos de padre o madre peruanos, nacidos fuera del territorio, luego que manifiesten legalmente su voluntad de domiciliarse en el Perú".

[2] Constitución Política de 1828
"***Artículo 4.-*** *Son ciudadanos de la Nación Peruana:*
[...]
2. Los hijos de padre o madre peruanos, nacidos fuera del territorio, desde que manifiesten legalmente su voluntad de domiciliarse en el Perú".

00 036

inscritos en el registro cívico. Así, se tiene que el artículo 3, numeral 2, señalaba lo siguiente:

> **Artículo 3.-** Son ciudadanos de la Nación Peruana:
> [...]
> 2. Los hijos de padre peruano, o de madre peruana, nacidos fuera del territorio, desde que se inscriban en el registro cívico en cualquiera provincia.

Por su parte, se aprecia que el artículo 5, numeral 3, de la Constitución Política de 1839 no establecía un límite temporal para que los hijos nacidos en el exterior de padre o madre peruanos sean considerados como "peruanos por nacimiento", ya que solo se condicionaba a su inscripción en el Registro Cívico correspondiente, al prever lo siguiente:

> **Artículo 5.-** Son peruanos por nacimiento:
> [...]
> 3. Los hijos de padre o madre peruanos nacidos en el extranjero, siempre que desde el lugar de su residencia, los manden inscribir en el Registro Cívico de la capital de la República.

Con relación a la Constitución Política de 1856, se tiene que el Poder Constituyente consigna expresamente que serán considerados "peruanos por nacimiento", los hijos nacidos en el exterior de madre o padre peruanos, mayores de edad[3], que por voluntad propia decidan serlo. Así se preveía en el artículo 33, numeral 2, que establecía lo siguiente:

> **Artículo 33.-** Son peruanos por nacimiento:
> [...]
> 2.- Los hijos de padre o madre peruanos que nacen en el extranjero, cuyos nombres se inscriban en el Registro Cívico por voluntad de sus padres, mientras se hallan en la menor edad, o por la suya propia, desde que lleguen a la edad de veintiún años.

Sobre el particular, cabe mencionar que similar regla sobre la nacionalidad por nacimiento se preveía en: a) el artículo 34, numeral 2, de la Constitución Política de 1860[4]; b) el artículo 33, numeral 2, de la Constitución Política de 1867[5]; y c) el artículo 59, numeral 2, la Constitución Política de 1920[6].

---

[3] Cabe mencionar que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 36 de la Constitución Política de 1856, se consideraban ciudadanos a los peruanos varones mayores de veintiún años, y los casados, aunque no hayan llegado a esta edad.

[4] Constitución Política de 1860

> *"**Artículo 34.-** Son peruanos por nacimiento:*
> *[...]*
> *2.- Los hijos de padre peruano o de madre peruana, nacidos en el extranjero, y cuyos nombres se hayan inscrito en el Registro Cívico, por voluntad de sus padres, durante su minoría, o por la suya propia, luego que hubiesen llegado a la mayor edad o hubiesen sido emancipados".*

[5] Constitución Política de 1867

> *"**Artículo 33.-** Son peruanos por nacimiento:*
> *[...]*
> *2.- Los hijos de padre o madre peruanos nacidos en país extranjero, y cuyos nombres se hayan inscrito en el Registro Cívico por voluntad de sus padres durante su minoría o por la*

En la Constitución Política de 1933, si bien no se alude al término "peruanos por nacimiento", sí se regula la nacionalidad en el artículo 4 de la Norma Fundamental, el mismo que no condiciona la adquisición de la nacionalidad peruana al hecho de que se registre al hijo de padre o madre peruanos durante la minoría de edad, como se revela a continuación:

> **Artículo 4.-** Son peruanos los nacidos en el territorio de la República. Los son también los hijos de padre o madre peruanos, cualquiera que haya sido el lugar de su nacimiento, siempre que se domicilien en la República, o se inscriban en el Registro Civil o en el Consulado respectivo. Se presume que los menores de edad, residentes en el territorio nacional, hijos de padres desconocidos, han nacido en el Perú.

En el caso de la Constitución Política de 1979, se advierte que el Poder Constituyente sí estableció expresamente un límite o condición para que los hijos nacidos en el exterior mayores de edad, de padre o madre peruanos, puedan adquirir la nacionalidad peruana "por nacimiento": que manifiesten su deseo de ser peruanos hasta un año después de adquirida la mayoría de edad. Efectivamente, el artículo 89 preveía lo siguiente:

> "**Artículo 89.-** Son peruanos de nacimiento los nacidos en el territorio de la República. Los son también los hijos de padre o madre peruanos nacidos en el exterior, siempre que sean inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad o manifiesten su deseo de serlo hasta después de un año de alcanzada la mayoría. Se presume que los menores de edad, residentes en el territorio nacional, hijos de padres desconocidos, han nacido en el Perú".

Atendiendo a lo expuesto, resulta factible concluir respecto de los hijos mayores de edad nacidos en el exterior de madre o padre peruanos, que deseen adquirir la nacionalidad peruana, que en la historia constitucional peruana, salvo los condicionamientos iniciales relativos a la residencia (Constituciones Política de 1823, 1826 y 1828) y el temporal (Constitución Política de 1979), no han existido condicionamientos o restricciones constitucionales para que dichas personas puedan adquirir la nacionalidad peruana "por nacimiento".

4.2. La nacionalidad por nacimiento en la Constitución Política de 1993.

Si bien es cierto que la Constitución Política es una norma jurídica y, como tal, desde su dación se independiza de sus autores y sus preceptos normativos deben ser interpretados de manera dinámica, atendiendo a que en su opinión técnica el Centro de Estudios Constitucionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres se remite al debate que se generó en el

---

de ellos mismos luego que hubiesen llegado a la mayoridad o hubiesen sido emancipados".

[6] Constitución Política de 1920

*"**Artículo 59.-** Son peruanos por nacimiento:*

[...]

2.- Los hijos de padre peruano o de madre peruana nacidos en el extranjero y cuyos nombres se hayan inscritos en el Registro Cívico, por la voluntad de sus padres, durante su minoría o por la suya propia, luego que hubiesen llegado a la mayor edad o hubiesen sido emancipados".

Congreso Constituyente Democrático con relación a la regulación de la nacionalidad, se considera oportuno revisar dicho proceso de elaboración y aprobación del artículo 52 de la Constitución Política de 1993, para indagar sobre las razones que subyacen a la limitación o prohibición de que los hijos nacidos en el exterior de madre o padre peruanos, mayores de edad, puedan adquirir la nacionalidad peruana "por nacimiento".

En ese contexto, se tiene que fue el señor Chirinos Soto quien advirtió que en la redacción propuesta se estaba retirando la regla prevista en el artículo 89 de la Constitución Política de 1979, referida a que serán también peruanos por nacimiento las personas nacidas en el exterior, mayores de edad, de madre o padre peruanos, que manifiesten su deseo de serlo hasta después de un año de alcanzada la mayoría, al señalar lo siguiente:

> "**El señor CHIRINOS SOTO (R).-** El texto dice: ´Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. Lo son también los hijos de padre o madre peruanos nacidos en el exterior, siempre que sean inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad o manifiesten su deseo de serlo hasta después de un año de alcanzada la mayoría´. ¿Por qué estamos quitando esto último?
> [...]
> **El señor CHIRINOS SOTO (R).-** No es lo mismo, porque opta por la nacionalidad peruana la casada con peruano que después de dos años de matrimonio manifiesta su deseo de ser peruana.
> Pero en el caso del hijo de padre o madre peruanos nacido en el exterior, no es que opte, sino que se convierte en peruano de nacimiento si después de su mayoría de edad manifiesta el deseo de serlo. Entonces, no opta sino que manifiesta el deseo de ser peruano"[7].

Evidenciada dicha prohibición que materialmente se impondría a las personas nacidas en el exterior de madre o padre peruanos, mayores de edad, para adquirir la nacionalidad peruana "por nacimiento", el señor Pease García proponía que se mantenga la regla de la Constitución Política de 1979 (artículo 89) relativa a que dichas personas deban manifestar su deseo de ser peruanos al año de adquirida la mayoría de edad, mientras que el señor Chirinos Soto proponía que no exista restricción alguna, de manera que dichas personas puedan adquirir en cualquier momento la "nacionalidad peruana por nacimiento", como se aprecia a continuación:

> "**El señor PEASE GARCÍA (MDI).-** La alternativa es la que está el texto constitucional: ´... inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad o manifiesten su deseo de serlo hasta después de un año de alcanzada la mayoría´.
> En este caso, la propuesta de la mayoría restringe la nacionalidad a quienes hayan sido inscritos; pero según la Carta actual, si un padre olvidó inscribir a su hijo, éste, después de un año de alcanzada la mayoría de edad, puede pedir la naturalización por nacimiento. ¿Por qué se restringe más con esa propuesta?
> [...]
> **El señor CHIRINOS SOTO (R).-** Quizá el señor Matsuda Nishimura acepte este texto: ´Los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente´. Basta con que se inscriban durante la minoría de edad o después".

---

[7] CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. Debate Constitucional - 1993. Comisión de Constitución y de Reglamento. Tomo IV. Sesión del 3 de mayo de 1993. Página 2196.

039

En contraposición a dichas propuestas alternativas, la señora Chávez Cossío recordó que las personas nacidas en el exterior de madre o padre peruanos, mayores de edad, pueden "optar" por la nacionalidad peruana, sin embargo, el señor Pease García precisó que los "peruanos por opción" no cuentan con los mismos derechos o atribuciones que los "peruanos por nacimiento", como se describe a continuación:

> "**La señora CHÁVEZ COSSÍO (NM-C90).-** Creo que lo que señala el inciso 2), sobre que son peruanos aquellos por opción, perfectamente se aplica a los que no fueron inscritos durante su minoría de edad porque sus padres no quisieron que fueran peruanos, pero ya alcanzada la mayoría de edad deciden ser peruanos. En ese caso, que adquieran la nacionalidad por opción y según los requisitos que la ley señala, pues me parece que no está excluida dicha posibilidad.
> Por otro lado, es más propio referir la nacionalidad por nacimiento a los nacidos en el territorio de la República o a los nacidos en el exterior que, por expresa voluntad de sus padres, sean inscritos en su minoría de edad en el registro correspondiente.
> En cambio, los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, que pasada la mayoría de edad no han sido inscritos, pueden por opción volverse peruanos.
> [...]
> **El señor PEASE GARCÍA (MDI).-** Lo que ocurriría en ese caso es que tendrían todas las restricciones del peruano por adopción. Recuerden que en los artículos que se han aprobado no les permitimos ser congresista, juez y vocal; es decir, les negamos una serie de derechos, no obstante que, en términos modernos, en otros países prácticamente sólo se les niega asumir el cargo de Presidente de la República.
> Una persona cuyos padres peruanos, por olvido o por desconocimiento, no lo inscribieron, debe tener una manera de recuperar su condición de peruano en su mayoría de edad.
> [...]
> **La señora CHÁVEZ COSSÍO (NM-C90).-** De acuerdo, pero en todo caso tendría que restringirse al año de haber alcanzado la mayoría de edad, porque no cabe que alguien decida a los 70 años ser peruano por el hecho de haber nacido en el extranjero de padres peruanos. El deseo de una vinculación con el país, por lo menos afectiva, tiene que manifestarse"[8].

Ante esa disyuntiva, el señor Ferrero Costa acogió una propuesta que había planteado el señor Pease García, en el sentido que se le permita a las personas nacidas en el exterior padre o madre peruanos, mayores de edad, que obtengan la nacionalidad peruana "por nacimiento" si expresan su deseo de serlo hasta los 25 años, al señalar lo siguiente:

> "**El señor Ferrero Costa (NM-C90).-** Señor Presidente: Actualmente se establece que la mayoría de edad se alcanza a los 18 años, que, sumados a un año para manifestar el deseo de ser peruano, son 19. Pero ahora se quiere pasar de los 19 años al otro extremo, porque a cualquier edad una persona que no haya nacido en el Perú podría formalizar su situación y convertirse en peruano.
> Sería de opinión, como ha expresado la doctora Chávez Cossío, de que se pusiera un cierto límite. En todo caso, tratándose de una reforma constitucional importante, no deberíamos dar un salto tan violento, pasando de los 19 años a cualquier momento de la vida de la persona.

[8] Ibid. Páginas 2197 y 2198.

00 040

> Por esa razón, la propuesta del señor Pease García se aproxima más a una fórmula que encuentro apropiada, que sería la que permite manifestar el deseo de ser peruano hasta los 25 años de edad. [...]"[9].

Luego de ello, intervino el señor Marcenaro Frers, quien en la misma dirección de la posición del señor Chirinos Soto, consideró que lo que se pretendía era regular la nacionalidad por "ius sanguinis", por lo que no correspondía restringir la "nacionalidad por nacimiento" por un factor de edad, a los hijos nacidos en el exterior de madre o padre peruanos, al señalar lo siguiente:

> "**El señor MARCENARO FRERS (NM-C90).-** Señor Presidente: En el literal b) se trata de aplicar, como decía el señor Chirinos Soto, el *jus sanguinis*. Lo digo por ser –creo– el único congresista nacido en el extranjero de padre y madre peruanos. El motivo por el que se da esta disposición es porque se es peruano por tener sangre peruana, lo cual no significa que ella se pierda un año después de haber adquirido la mayoría de edad. Es decir, aunque esta persona de sangre peruana no haya sido inscrita un año después de alcanzada dicha mayoría, puede ser inscrita después de eso, dos o de tres años más tarde, porque la sangre no se le va a cambiar absolutamente nadie.
> Si estamos tratando de dictar una legislación que permita aplicar el *jus sanguinis* en toda su extensión, no veo por qué habría que poner límites; es decir, no veo por qué una persona deje de ser peruana por haber transcurrido un año y un día después de cumplir la mayoría de edad, cuando la sangre de los padres sigue siendo exactamente la misma"[10].

Como puede advertirse, durante el debate en la Comisión de Constitución y de Reglamento del Congreso Constituyente democrático existieron hasta tres posiciones diametralmente opuestas:

a. Que no se prohíba que los hijos nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, mayores de edad, puedan adquirir la "nacionalidad por nacimiento".
b. Que se permita que las personas nacidas en el exterior de padre o madre peruanos, mayores de edad, puedan expresar su deseo de ser "peruanos por nacimiento", siempre que manifiesten dicha decisión en un periodo de tiempo inmediatamente posterior al momento en el que dichas personas adquieran la mayoría de edad (1 o 7 años).
c. Que se permita que los hijos nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, mayores de edad, puedan expresar en cualquier momento su decisión de ser "peruanos por opción", pero que se les prohíba adquirir la "nacionalidad por nacimiento".

En lo que se refiere al debate en el Pleno del Congreso Constituyente Democrático de los artículos relacionados con la regulación de la nacionalidad en la Constitución Política, se tiene que este se realizó en las sesiones del 13 de julio de 1993; sin embargo, no se efectuaron alusiones o discusiones concretas respecto a la prohibición de que los hijos nacidos en el exterior de madre o padre peruanos, mayores de edad, puedan expresar su deseo de adoptar la nacionalidad peruana "por nacimiento". Y es que en las referidas sesiones el

[9] Ibid. Página 2199.
[10] Ibid. Página 2199.

00 041

debate estuvo relacionado con la regulación de la adquisición de la nacionalidad peruana "por naturalización" o "por opción".

No obstante lo antes señalado, resulta oportuno destacar la intervención del señor Ferrero Costa, quien identifica aquellos elementos mínimos que deberían exigirse para atribuir la "nacionalidad peruana", al manifestar lo siguiente:

> "**El señor Ferrero Costa (NM-C90).-** [...]
> En el debate público sobre este tema, se ha podido apreciar que, si dejamos a la ley la entrega de la nacionalidad sin que la persona viva en el Perú, corremos el riesgo enorme de tener por compatriotas a personas que no mantienen con el resto de los peruanos una comunidad ideal de intereses, de espíritu, ni comparten tradición ni historia ni idioma ni costumbres.
> Cuando se ofrece compartir con otros su nacionalidad, lo menos que se les puede exigir es que previamente demuestren alguna identificación con nuestro país para poder otorgárselas.
> Permitir la nacionalidad, sin asegurarnos, cuando menos, una residencia en el país es aceptar que alguien puede ser peruano sin saber nada del Perú. En consecuencia, pueden ser personas que no sólo no han estado en el país, sino que no hablan nuestro idioma, no conocen nuestra historia, ignoran nuestras costumbres, carecen de conocimiento sobre la realidad del Perú, y tienen un pasaporte que les dice: tú eres peruano.
> La nacionalidad no es sólo un vínculo jurídico. La nacionalidad es sobretodo un vínculo social; y cuando uno les concede un vínculo jurídico que no está asentado en el vínculo social, rompemos el sentido de lo que debe ser la nacionalidad"[11].

En esa misma dirección, el señor Flores Araoz Esparza señaló que la nacionalidad es un concepto que trasciende lo jurídico o político y se relaciona más bien con lo social, siendo algo que puede "heredarse" o transmitirse, al manifestar lo siguiente:

> "**El señor FLORES-ARAOZ ESPARZA (PPC).-** [...]
>
> El ser peruano no es simplemente la cuestión de un pasaporte, no es el criterio crematístico de la inversión, no es el criterio monetarista de la coyuntura. La nacionalidad es algo que se hereda, que pasa de padres a hijos; es un sentimiento de patria; es un carácter de conocer nuestra propia historia, que tiene connotaciones de arraigo en el suelo, que tiene consideraciones de ancestros, que pasa de abuelos a padres y a hijos y pasará luego a nietos. Es otro concepto, señor.
> Es algo que va a ir más allá del carácter jurídico. Es lo que significan lazos que nos van haciendo de una misma comunidad. No solamente lazos religiosos, que son a veces importantes; pero hay otras confesiones, como lo hemos escuchado acá. Hay lazos de idiomas, hay lazos de cultura, hay lazos de pasado común y también hay lazos de anhelo de proyección al futuro"[12].

Como puede advertirse, en el debate en el Pleno del Congreso Constituyente Democrático se resaltó que la nacionalidad supone un vínculo que no se limita a un aspecto formal o jurídico, sino que incide en lo social o afectivo.

---

[11] CONGRESO CONSTITUYENTE DEMOCRÁTICO. Debate Constitucional. Pleno – 1993. Tomo I. Sesión del 13 de julio de 1993. Página 679.
[12] Ibid. Página 692.

042

4.3. La adquisición de la nacionalidad por nacimiento en el Derecho Comparado

Una somera revisión al Derecho Comparado, con énfasis en los países sudamericanos, nos permitirá apreciar que el Proyecto de Ley 402/2016-CR va en la dirección de lo que actualmente existe en dichos ordenamientos jurídicos, es decir, de no condicionar la adquisición de la nacionalidad peruana por nacimiento de la persona nacida en el exterior de madre o padre peruano, a un factor temporal y que no se encuentra en la esfera de dominio de la persona, como es la de su inscripción en el registro durante su minoría de edad.

En el caso de Argentina, podría sostenerse que su regulación – aunque a nivel legal –, es similar a lo que se propone con el Proyecto de Ley 402/2016-CR, ya que no prevé limitación temporal para que el hijo de argentinos nativos (nacidos en Argentina) puedan adquirir la nacionalidad de origen. Así se establece en el artículo 1 de la Ley 346, Ley de Ciudadanía, que indica lo siguiente:

> "**Artículo 1°-** Son argentinos:
> 1. Todos los individuos nacidos, o que nazcan en el territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres, con excepción de los hijos de ministros extranjeros y miembros de la legación residentes en la República.
> 2. Los hijos de argentinos nativos, que habiendo nacido en país extranjero optaren por la ciudadanía de origen.
> 3. Los nacidos en las legaciones y buques de guerra de la República.
> 4. Los nacidos en las repúblicas que formaron parte de las Provincias Unidas del Río de la Plata, antes de la emancipación de aquéllas, y que hayan residido en el territorio de la Nación manifestando su voluntad de serlo.
> 5. Los nacidos en mares neutros bajo el pabellón argentino".

Circunstancia similar se presenta en Bolivia, que también admite la adquisición de la nacionalidad boliviana por nacimiento a las personas de padre o madre bolivianos, sin limitación constitucional expresa sustentada en la edad. Efectivamente, el artículo 141 de la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia establece lo siguiente:

> "**Artículo 141.**
> **I.** La nacionalidad boliviana se adquiere por nacimiento o por naturalización. Son bolivianas y bolivianos por nacimiento, las personas nacidas en el territorio boliviano, con excepción de las hijas y los hijos de personal extranjero en misión diplomática; y las personas nacidas en el extranjero, de madre boliviana o de padre boliviano".

Distinto es el caso de Brasil, que no solo contempla una regla similar a la prevista en nuestro ordenamiento constitucional vigente (que para ser peruano de nacimiento el hijo nacido en el exterior de padre o madre peruana debe ser registrado durante su minoría de edad), sino que establece adicionalmente una carga a la persona de optar por la nacionalidad brasileña. Ello se evidencia en lo previsto en el artículo 12 de la Constitución Política de Brasil, que establece lo siguiente:

> "**Art. 12.** Son brasileños:
> I. de origen:
> a. los nacidos en la República Federativa del Brasil, aunque de padres extranjeros, siempre que éstos no estén al servicio de su país;

b. los nacidos en el extranjero de padre brasileño o madre brasileña, siempre que cualquiera de ellos esté al servicio de la República Federativa del Brasil;
c. los nacidos en el extranjero de padre brasileño o madre brasileña, siempre que sean registrados en la oficina brasileña competente o vengan a residir a la República Federativa del Brasil antes de la mayoría de edad y, alcanzada ésta, opten en cualquier momento por la nacionalidad brasileña".

En el caso de Chile, se aprecia que aunque no se establece expresamente un límite de edad para que los hijos nacidos en el exterior de padre o madre chilenas adquieran la nacionalidad chilena por nacimiento, sí se prevén límites o requisitos relacionados con la permanencia en el territorio chileno o que los padres se hubiesen encontrado en el exterior prestando servicios a la República chilena. Así se establece en el artículo 10 de la Constitución Política de la República de Chile, que indica lo siguiente:

"**Artículo 10. Son chilenos:**
1º Los nacidos en el territorio de Chile, con excepción de los hijos de extranjeros que se encuentren en Chile en servicio de su Gobierno, y de los hijos de extranjeros transeúntes, todos los que, sin embargo, podrán optar por la nacionalidad chilena;
2º Los hijos de padre o madre chilenos nacidos en territorio extranjero, hallándose cualquiera de éstos en actual servicio de la República, quienes se considerarán para todos los efectos como nacidos en el territorio chileno;
3º Los hijos de padre o madre chilenos, nacidos en territorio extranjero, por el solo hecho de avecindarse por más de un año en Chile;
[...]"

Para el caso de Colombia, se tiene que también se establece el requisito de domicilio en territorio colombiano, para que los hijos de padre o madre colombianos nacidos en el exterior, adquieran la nacionalidad colombiana por nacimiento. De ahí que el artículo 96 de la Constitución Política de Colombia establece lo siguiente:

"**Artículo 96.-** Son nacionales colombianos.
1. Por nacimiento:
a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y;
b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consultar de la República.
[...]"

En el caso de Costa Rica, se advierte que se consigna una regla general similar a la prevista en el ordenamiento constitucional peruano: que el hijo de padre o madre costarricense nacido en el exterior sea inscrito durante su minoría de edad, para que sea considerado como costarricense por nacimiento. Asimismo, se contempla la posibilidad de que, por su propia voluntad, el hijo de padre o madre costarricense por nacimiento nacido en el exterior, pueda adquirir la nacionalidad por nacimiento hasta que cumpla los veinticinco (25) años, como se propuso en el debate que se suscitó en el marco de la Constitución Política de 1993. Efectivamente, el artículo 13 de la Constitución Política de Costa Rica establece lo siguiente:

00044

"**Artículo 13.-** Son costarricenses por nacimiento:
1) El hijo de padre o madre costarricense nacido en el territorio de la República;
2) El hijo de padre o madre costarricense por nacimiento que nazca en el extranjero, y se inscriba como tal en el Registro Civil, por la voluntad del progenitor costarricense, mientras sea menor de edad, o por la propia hasta cumplir veinticinco años;
3) El hijo de padres extranjeros nacido en Costa Rica que se inscriba como costarricense, por voluntad de cualquiera de sus progenitores mientras sea menor de edad, o por la propia hasta cumplir veinticinco años;
4) El infante, de padres ignorados, encontrado en Costa Rica".

El caso ecuatoriano es, incluso, más flexible y permisivo para la adquisición de la nacionalidad ecuatoriana en comparación con lo que se plantea en el Proyecto de Ley 402/2016-CR, ya que permite que incluso los descendientes de los hijos de madre o padre nacidos en el Ecuador adquieran la nacionalidad ecuatoriana por nacimiento. Así se indica en el artículo 7 de la Constitución Política de Ecuador, que refiere lo siguiente:

"**Artículo 7.-** Son ecuatorianas y ecuatorianos por nacimiento:
1. Las personas nacidas en el Ecuador.
2. Las personas nacidas en el extranjero de madre o padre nacidos en el Ecuador; y sus descendientes hasta el tercer grado de consanguinidad.
3. Las personas pertenecientes a comunidades, pueblos o nacionalidades reconocidos por el Ecuador con presencia en las zonas de frontera".

Por su parte, en el caso español se aprecia que si bien se indica que son españoles de origen los nacidos de padre o madre españoles, no bastaría dicha circunstancia si es que "el nacimiento en España" o la "filiación" con un padre o madre española, son determinados luego de que la persona que desea adquirir la nacionalidad española cumpla los dieciocho (18) años de edad. En ese caso, la persona deberá optar por la nacionalidad española. Efectivamente, el artículo 17 del Código Civil español establece lo siguiente:

"**Artículo 17.**
1. Son españoles de origen:
a) Los nacidos de padre o madre españoles.
b) Los nacidos en España de padres extranjeros si, al menos, uno de ellos hubiera nacido también en España. Se exceptúan los hijos de funcionario diplomático o consular acreditado en España.
c) Los nacidos en España de padres extranjeros, si ambos carecieren de nacionalidad o si la legislación de ninguno de ellos atribuye al hijo una nacionalidad.
d) Los nacidos en España cuya filiación no resulte determinada. A estos efectos, se presumen nacidos en territorio español los menores de edad cuyo primer lugar conocido de estancia sea territorio español.
2. La filiación o el nacimiento en España, cuya determinación se produzca después de los dieciocho años de edad, no son por sí solos causa de adquisición de la nacionalidad española. El interesado tiene entonces derecho a optar por la nacionalidad española de origen en el plazo de dos años a contar desde aquella determinación".

En el caso mexicano, se aprecia que no se cuenta con límite temporal expreso establecido en su ordenamiento constitucional, para que los hijos de padre o

madre mexicanas adquieran la nacionalidad mexicana por nacimiento, como se aprecia de lo previsto en el artículo 30 de su Constitución Política:

> "**Artículo 30.** La nacionalidad mexicana se adquiere por nacimiento o por naturalización.
> **A)** Son mexicanos por nacimiento:
> **I.** Los que nazcan en territorio de la República, sea cual fuere la nacionalidad de sus padres.
> **II.** Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos nacidos en territorio nacional, de padre mexicano nacido en territorio nacional, o de madre mexicana nacida en territorio nacional;
> **III.** Los que nazcan en el extranjero, hijos de padres mexicanos por naturalización, de padre mexicano por naturalización, o de madre mexicana por naturalización, y
> **IV.** Los que nazcan a bordo de embarcaciones o aeronaves mexicanas, sean de guerra o mercantes.
> [...]"

Caso contrario ocurre con Paraguay, que si bien no establece un límite temporal para la adquisición de la nacionalidad paraguaya natural, sí exige que los hijos nacidos en el exterior de madre o padre paraguayo que deseen ser paraguayos naturales, radiquen en la República paraguaya de manera permanente. Efectivamente, el artículo 146 de la Constitución Nacional de la República de Paraguay prevé lo siguiente:

> "**Artículo 146.-** De la nacionalidad natural
> Son de nacionalidad paraguaya natural:
> 1) las personas nacidas en el territorio de la República;
> 2) los hijos de madre o padre paraguayo quienes, hallándose uno o ambos al servicio de la República, nazcan en el extranjero;
> 3) los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, cuando aquéllos se radiquen en la República en forma permanente, y
> 4) los infantes de padres ignorados, recogidos en el territorio de la República.
> La formalización del derecho consagrado en el inciso 3) se efectuará por simple declaración del interesado, cuando éste sea mayor de dieciocho años. Si no los hubiere cumplido aún, la declaración de su representante legal tendrá validez hasta dicha edad, quedando sujeta a ratificación por el interesado".

Circunstancia similar ocurre con Uruguay, que también condiciona la adquisición de la nacionalidad uruguaya natural a la residencia en el país, como se establece en el artículo 74 de la Constitución de la República Oriental del Uruguay:

> "**Artículo 74.**
> Ciudadanos naturales son todos los hombres y mujeres nacidos en cualquier punto del territorio de la República. Son también ciudadanos naturales los hijos de padre o madre orientales, cualquiera haya sido el lugar de su nacimiento, por el hecho de avecinarse en el país e inscribirse en el Registro Cívico".

Por su parte, se advierte que existe una situación similar en el caso de la República Bolivariana de Venezuela, toda vez que también se condiciona la adquisición de la nacionalidad venezolana por nacimiento a que la persona nacida en el exterior, hija de padre o madre venezolana por nacimiento, fije su residencia en el territorio de la República venezolana. Así se indica en el artículo 32 de su Constitución, que dispone lo siguiente:

"**Artículo 32.** Son venezolanos y venezolanas por nacimiento:
1. Toda persona nacida en el territorio de la República.
2. Toda persona nacida en territorio extranjero, hijo o hija de padre venezolano por nacimiento y madre venezolana por nacimiento.
3. Toda persona nacida en territorio extranjero, hijo o hija de padre venezolano por nacimiento o madre venezolana por nacimiento, siempre que establezcan su residencia en el territorio de la República o declaren su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana.
4. Toda persona nacida en territorio extranjero de padre venezolano por naturalización o madre venezolana por naturalización siempre que antes de cumplir dieciocho años de edad, establezca su residencia en el territorio de la República y antes de cumplir veinticinco años de edad declare su voluntad de acogerse a la nacionalidad venezolana".

Bajo ese marco normativo, es posible sostener que en el Derecho Comparado, si bien no se suele establecer como regla general un límite temporal para que los hijos nacidos en el exterior adquieran la nacionalidad por nacimiento de sus padres, sí existe como mínimo un requisito de que estos manifiesten o confirmen dicha decisión durante su mayoría de edad y fijen su residencia o domicilio en el territorio de la república de la que son nacionales sus padres.

Lo descrito en los párrafos precedentes se puede sistematizar en el cuadro siguiente:

Cuadro 3
Requisitos para obtener la nacionalidad por nacimiento (origen) en el Derecho Comparado

N°	País	Límite de edad	Residencia / Domicilio en territorio	Requisito adicional
1	Argentina	No	No precisa	Los hijos de argentinos nativos deben optar por la ciudadanía de origen.
2	Bolivia	No	No precisa	No precisa
3	Brasil	Sí (Minoría de edad)	Sí (opcional, en caso no se registre en la oficina brasileña)	Los hijos de brasileños de origen deben optar por la nacionalidad brasileña en cualquier momento luego de obtenida la mayoría de edad.
4	Chile	No precisa	Sí (Más de 1 año)	Si alguno de los padres se hallase en servicio de la República chilena, se considerará a sus hijos para todos los efectos como nacidos en el territorio chileno.
5	Colombia	No precisa	Sí	Registro en una oficina consultar.
6	Costa Rica	Sí (Minoría de edad o hasta cumplir 25 años).	No precisa	Inscripción en el Registro Civil por parte de los padres (minoría de edad). Inscripción en el Registro

				Civil por la propia persona (mayoría de edad).
7	Ecuador	No	No precisa	No precisa.
8	España	No (salvo que la filiación o nacimiento en España se determinen luego de que la persona cumpla 18 años)	No precisa	La persona debe optar por la nacionalidad española de origen en un plazo de 2 años (en los casos que la filiación o el nacimiento en España se determinen luego de los 18 años de edad).
9	México	No	No precisa	No precisa
10	Paraguay	No	Sí (Radiquen en forma permanente)	Declaración del interesado (mayores de edad). Ratificación de la inscripción efectuada por su representante legal (mayores de edad)
11	Uruguay	No	Sí	Inscripción en el Registro
12	Venezuela	No	Sí	Manifestación de voluntad.

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

4.4. El ámbito subjetivo de aplicación de la propuesta legislativa y la migración.

Aunque pueda resultar evidente de su sola lectura, resulta conveniente precisar que la presente propuesta legislativa no se encuentra destinada a beneficiar u optimizar los derechos de aquellas personas de nacionalidad peruana (sea por nacimiento, naturalización u opción) que han salido del país, sino única y exclusivamente a los hijos nacidos en el exterior de aquellas personas que, durante su minoría de edad, no fueron inscritos en el registro correspondiente como peruanos y que, de acuerdo a la norma constitucional vigente (artículo 52), perdieron la posibilidad de adquirir la nacionalidad peruana "por nacimiento" y, en consecuencia, incluso de decidir adquirir dicha nacionalidad "por opción", se verán impedidos de ejercer parcialmente sus derechos a la participación política y de acceder a un cargo o función pública, para determinados altos cargos.

Y es que un peruano que haya salido de territorio nacional no perderá su nacionalidad por el solo hecho migrar; por lo que la norma propuesta no le genera ningún impacto directo positivo ni negativo; sin embargo, sí tiene por objeto optimizar y facilitar el ejercicio de derechos fundamentales de los hijos de aquellos peruanos que nacieron en el exterior que durante su minoría de edad no fueron inscritos como "peruanos de nacimiento".

No obstante lo antes descrito, sí resulta necesario dar cuenta de las causas o factores que generaron la migración en los últimos tiempos, y que llevó a que aquellas personas que ahora se pretende beneficiar, no pudieran haber nacido en territorio peruano o ser inscritos fácilmente en el registro correspondiente en el exterior, durante su minoría de edad.

Así, se tiene que Roberto ABUSADA SALAH y Cinthya PASTOR VARGAS, señalan lo siguiente:

> "La dinámica de las migraciones hacia el exterior en las dos últimas décadas del siglo XX debe entenderse como un **fenómeno íntimamente relacionado al acontecer político y económico del país**. Así, una de las razones que podría explicar la emigración en el Perú es el **menor costo de la mano de obra peruana** con relación al costo de la mano de obra en otros países para algunas labores operativas o no calificadas que no requieren mucha capacitación o preparación. Por otro lado, Altamirano (2006) menciona que a **mayor crisis económica y política**, mayor será el saldo migratorio del periodo. Así, por ejemplo, en el periodo inmediatamente posterior al primer gobierno de Alan García (julio 1985 – julio 1990), el cual fue un **periodo marcado por mucha inestabilidad en el Perú producto de la violencia política y de la debacle económica** (en los 5 años de gobierno de García la inflación acumulada llegó a aislamiento económico, financiero y comercial, el Perú estuvo a punto de ser expulsado del FMI y del Banco Mundial, entre otros), se observa un elevado incremento en el flujo de emigrantes peruanos pasando el saldo de emigrantes de 32,000 en 1985 a 75,000 en 1990. El saldo migratorio se estabiliza a partir del año 1992 con la captura del líder senderista Abimael Guzmán y el regreso a la senda de la estabilidad macroeconómica. Igualmente, **durante el caos político** que se vive en el Perú al final del gobierno de Fujimori, que coincide con la **turbulencia financiera** asociada a la crisis rusa y brasilera, se observa un incremento del flujo de emigrantes"[13] (Las negritas son nuestras).

Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) ha identificado como factores determinantes de la migración peruana, los económicos, demográficos y sociales, siendo el más relevante el primero de ellos, como se revela a continuación:

> "**La razón principal de la migración peruana tiene un trasfondo económico** asociado a la falta de empleo y los bajos niveles de ingresos en comparación con los países de destino de la migración, lo que lleva a tomar la decisión de buscar una mejora en la calidad de vida en el exterior"[14] (Las negritas son nuestras).

Con relación al factor demográfico, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) identifica que este se materializa en el hecho que existió un incremento demográfico que conllevó a que, al haber un mayor número de población joven, se reducen las oportunidades para conseguir empleo. Por ello, se indica lo siguiente:

> "La mayor proporción de peruanos en el edad de trabajar con respecto al total de la población es un factor muy importante a tener en cuenta en el fenómeno migratorio peruano, ya que **un exceso de población joven que no encuentra oportunidades para ingresar al mercado laboral puede incidir en un incremento de la emigración**. En contraste, **el envejecimiento de la población de los países de destino de la migración conllevaría a la falta de fuerza de trabajo en dicho país, lo cual abonaría la emigración de peruanos**. Este fenómeno se manifiesta nítidamente en los países desarrollados, cuyas tasas de crecimiento demográfico son sumamente bajas, como España, Italia, Alemania, Canadá y Japón, y que en un momento dado generaron políticas inmigratorias sostenidas con el fin de cubrir la demanda de fuerza de trabajo para la marcha de actividades específicas en aquellas ramas donde muchas veces la oferta laboral de los habitantes de esos países no

---

[13] ABUSADA SALAH, Roberto y PASTOR VARGAS, Cinthya. Migración en el Perú. Instituto Peruano de Economía. Lima, octubre de 2008. Página 8.

[14] ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. Perfil Migratorio del Perú 2012. Lima, octubre de 2012. Página 79.

satisfacía al sector, como la construcción, servicios, agricultura, comercio o turismo"[15] (Las negritas son nuestras).

En lo que respecta al factor social, se identificó como una de las causas más relevantes la violencia política que se suscitó en el país durante el periodo 1980-2000, así como la inseguridad ciudadana. De ahí que la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) manifestara lo siguiente:

> "Entre los factores sociales que abonan la migración internacional de peruanos se cuenta la **violencia política y desplazados**, la cadena familiar o redes familiares, las expectativas profesionales, el estudio y la inseguridad ciudadana, entre otros motivos sociales.
>
> El proceso de **violencia política y guerra interna que vivió el Perú en el periodo 1980-2000** generó miles de víctimas y cientos de desplazados; muchos de ellos terminaron refugiándose en otros países. **En esas dos décadas, el Perú fue escenario de un proceso de violencia política y guerra interna**. Muchos peruanos que emigraron huyendo de la violencia, **lo hicieron forzadamente**; incluso familias enteras buscaron asilo en otros países, en búsqueda de paz y mejores condiciones de vida. (Sánchez, 2009).
>
> Otro factor a tener en cuenta para tomar la decisión de emigrar es el deseo de superación de los peruanos, el de mejorar su calidad de vida tanto para ellos como para sus familias. La idea de ahorrar y enviar remesas a su hogar para que puedan cumplir con los gastos, el estudio de los hijos o las deudas que pudieron haberse generado por el viaje. De igual manera, los estudiantes o profesionales que viajan con ánimos de capacitarse, **para de esa manera poder retornar con mejores oportunidades salariales de insertarse al mercado laboral**, que cada vez se vuelve tan competitivo, o probablemente con el deseo de quedarse en el exterior, trabajando en las principales transnacionales u organismos internacionales"[16] (Las negritas son nuestras).

En ese orden de ideas, se tiene que si es que aproximadamente dos millones y medio de peruanos salieron al exterior y no regresaron al país durante el periodo 1990-2011, y que dicha migración se debió, entre otras causas, a factores sociales y económicos como el terrorismo, la inseguridad ciudadana, la inflación y recesión económicas, de manera que la migración resultó materialmente "impuesta", "obligada" o "forzada"; no resultaría admisible que se pretenda limitar de manera absoluta el acceso de los hijos de estos peruanos nacidos en el exterior, a acceder a la nacionalidad peruana "por nacimiento", si es que conservan un "vínculo afectivo" o "identificación" con el país, tan es así que, incluso, algunos podrían retornar al Perú a residir.

4.5. ¿Se incide directamente en el derecho a la nacionalidad en el presente caso?

La Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-4/84 del 19 de enero de 1984, reconoció a la nacionalidad como un estado natural del ser humano que incide en los derechos civiles y políticos de las

---

[15] Ibid. Página 80.

[16] Ibid. Páginas 80 y 81.

personas[17]. En atención a ello, señala que los Estados cuentan con discrecionalidad para regular los mecanismos de adquisición de la nacionalidad, sin embargo, existen límites que son impuestos por el derecho internacional que se encuentran directamente vinculados con la protección de los derechos humanos. Efectivamente, en dicha opinión, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala lo siguiente:

> "32. **La nacionalidad, conforme se acepta mayoritariamente, debe ser considerada como un estado natural del ser humano. Tal estado es no sólo el fundamento mismo de su capacidad política sino también de parte de su capacidad civil**. De allí que, no obstante que tradicionalmente se ha aceptado que la determinación y regulación de la nacionalidad son competencia de cada Estado, la evolución cumplida en esta materia nos demuestra **que el derecho internacional impone ciertos límites a la discrecionalidad de los Estados** y que, en su estado actual, en la reglamento de la nacionalidad no sólo concurren competencias de los Estados sino también las exigencias de la protección integral de los derechos humanos" (Las negritas son nuestras).

Dicho límites o deber de protección integral de los derechos humanos que se imponen a los Estados implica el reconocimiento del derecho a la nacionalidad como un derecho inherente a la persona humana, toda vez que, como se indicó anteriormente, es a través de la nacionalidad que la persona podrá ejercer sus derechos políticos y civiles. Por tanto, el derecho a la nacionalidad tiene una dimensión positiva (a tener una nacionalidad) como negativa (a no ser despojado o privado de forma arbitraria de la nacionalidad). Así lo entendió la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-4/84 antes mencionada, en la que indicó lo siguiente:

> "34. El derecho a la nacionalidad del ser humano está reconocido como tal por el derecho internacional. Así lo recoge la Convención en su artículo 20, en un **doble aspecto: el derecho a tener una nacionalidad significa dotar al individuo de un mínimo de amparo jurídico en las relaciones internacionales**, al establecer a través de su nacionalidad su vinculación con un Estado determinado; **y el de protegerlo contra la privación de su nacionalidad en forma arbitraria**, porque de ese modo se le estaría privando de la totalidad de sus derechos políticos y de aquellos derechos civiles que se sustentan en la nacionalidad del individuo" (Las negritas son nuestras).

La Corte Interamericana ha precisado de manera clara que la potestad discrecional de los Estado para regular quiénes son nacionales encuentra sus límites en el principio-derecho a la igualdad y en el propio derecho a la nacionalidad, en el sentido que no se deben prever regulaciones discriminatorias ni que implique el favorecimiento del incremento del número de personas apátridas. Así lo entendió en la sentencia del 8 de setiembre de 2005, recaída en

---

[17] En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la sentencia de fecha 8 de setiembre de 2005, recaída en el Caso de las Niñas Yean y Bosico versus República Dominicana, señaló lo siguiente:

> *"137. La importancia de la nacionalidad reside en que ella, como vínculo jurídico político que liga una persona a un Estado determinado, permite que el individuo adquiera y ejerza los derechos y responsabilidades propias de la pertenencia a una comunidad política. Como tal,* ***la nacionalidad es un prerrequisito para el ejercicio de determinados derechos****"* (Las negritas son nuestras).

00051

el Caso de las Niñas Yean y Bosico versus República Dominicana, en la que indicó lo siguiente:

> "140. **La determinación de quienes son nacionales sigue siendo competencia interna de los Estados**. Sin embargo, su discrecionalidad en esa materia sufra un constante proceso de restricción conforme a la evolución del derecho internacional, con vistas a una mayor protección de la persona frente a la arbitrariedad de los Estados. Así que **en la actual etapa de desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos, dicha facultad de los Estados está limitada, por un lado, por su deber de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación y, por otro lado, por su deber de prevenir, evitar y reducir la apatridia**.
>
> 141. La Corte considera que el principio de derecho imperativo de protección igualitaria y efectiva de la ley y no discriminación determina que **los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población al momento de ejercer sus derechos**. Además, los Estados deben combatir las prácticas discriminatorias en todos sus niveles, en especial en los órganos públicos, y finalmente debe adoptar las medidas afirmativas necesarias para asegurar una efectiva igualdad ante la ley de todas las personas" (Las negritas son nuestras).

Ahora bien, respecto a las formas cómo se adquiere la nacionalidad, la Corte Interamericana identifica dos grandes mecanismos: a) a través de una decisión voluntaria y consciente de la persona; y b) de forma fortuita, es decir, ajena a la voluntad o decisión de la persona, como ocurre con el caso del lugar de nacimiento o la filiación. Efectivamente, en la Opinión Consultiva OC-4/84 indicó lo siguiente:

> "35. **La nacionalidad puede ser considerada como el vínculo jurídico político que liga a una persona con un Estado determinado por medio del cual se obliga con él con relaciones de lealtad y fidelidad** y se hace acreedor de protección diplomática. Con distintas modalidades, la mayoría de los Estados han establecido la posibilidad de que personas que no tenían originalmente su nacionalidad puedan adquirirla posteriormente, en general, mediante una **declaración de voluntad manifestada previo cumplimiento de ciertas condiciones**. La nacionalidad, en estos casos, no depende ya del **hecho fortuito de haber nacido en un territorio determinado o de nacer de unos progenitores que la tenían**, sino de un **hecho voluntario** que persigue vincular a quien lo exprese con una determinada sociedad política, su cultura, su manera de vivir y su sistema de valores" (Las negritas son nuestras).

Por su parte, el Tribunal Constitucional en la resolución recaída en el Expediente 00737-2007-PA/TC (Caso Charles Keenan Kersenbrock), también ha reconocido que el Derecho Internacional impone límites a la potestad discrecional de los Estados para regular las formas de adquirir la nacionalidad y los supuestos que legitiman la pérdida de la misma, al señalar lo siguiente:

> "6. Tal y como ha sido definida por la Convención Europea sobre la nacionalidad, la nacionalidad es el fundamento de la relación de derechos y deberes que vincula al Estado con sus nacionales. Desde el punto de vista de los Estados, la nacionalidad es una de las formas a través de las cuales estos ejercen su soberanía, de tal forma que **cada Estado tiene la potestad de designar quiénes han de ser sus ciudadanos,**

señalar las formas de adquirir la nacionalidad, y las modalidades por las cuales esta se pierde. No obstante ello, tal poder no es absoluto, sino que encuentra sus límites en el Derecho Internacional, y específicamente en los Derechos Humanos. [...]" (Las negritas son nuestras).

Asimismo, el intérprete final de la Constitución Política entiende que, como mínimo, debe existir algún vínculo o "**punto de contacto suficiente**" entre la persona y el Estado, para que puede atribuirse la nacionalidad. En ese contexto, remitiéndose al Derecho Internacional, reconoce dos principios como fuente de nacionalidad: el *ius sanguinis* y el *ius solis*, es decir, el principio que se sustenta en la filiación y el que se basa en la territorialidad. De ahí que mencione lo siguiente:

"[...] El Derecho Internacional contempla determinados criterios para la adquisición o pérdida de la nacionalidad, de tal forma que **un Estado sólo puede reclamar a un individuo como nacional cuando exista para ello un punto de contacto suficiente**. **La existencia de este punto de contacto no sólo sirve de fundamento para que un Estado tenga la posibilidad de reclamar a una persona como nacional**, sino que además su ausencia determina que los demás Estados tengan la posibilidad de no reconocer la nacionalidad.

7. El Derecho Internacional reconoce dos principios como fuente de nacionalidad. **Según el principio *ius sanguinis*, la nacionalidad se transmite a través de la filiación, de forma tal que corresponde a los hijos la nacionalidad de los padres**. Según el principio *ius solis*, la nacionalidad se adquiere como resultado del nacimiento; de tal forma que es el territorio del estado en donde se produce el nacimiento de una personal el que determina la nacionalidad de ésta.

8. La nacionalidad adquirida a través de cualquiera de estas formas es una **nacionalidad originaria**. [...]" (Las negritas son nuestras).

Atendiendo a lo expuesto, cabría formularse la interrogante sobre si es que efectivamente y más allá del precepto normativo objeto de evaluación [entiéndase, el artículo 52 de la Constitución Política de 1993], se está incidiendo en el "derecho a la nacionalidad" o si, en estricto, se está regulando las formas de adquisición de la nacionalidad peruana.

Y es que en el caso de las personas nacidas en el exterior de padre o madre peruanos, mayores de edad, no se les está privando o prohibiendo de adquirir la nacionalidad peruana, ya que el propio artículo 52 de la Constitución Política establece que serán considerados peruanos quienes adquieran la nacionalidad por opción y, en ese contexto, el artículo 4, numeral 3, de la Ley 26574, Ley de Nacionalidad, establece expresamente que pueden ejercer el derecho de opción para adquirir la nacionalidad peruana "*Las personas nacidas en el territorio extranjero, hijos de padre o madre peruanos, que a partir de su mayoría de edad, manifiestan su voluntad de serlo ante autoridad competente*".

Atendiendo a ello, resultaría viable sostener que, en estricto, no se niega el "derecho a la nacionalidad" a las personas mayores de edad nacidas en el exterior, de padre o madre peruanas, toda vez que estas, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente, pueden adquirir la nacionalidad peruana "por

opción". Lo que sí se impide o limita es que estos puedan ser considerados "peruanos por nacimiento".

No obstante, cabe recordar que -como se ha indicado anteriormente- la nacionalidad constituye un elemento que supedita o condiciona el ejercicio de otros derechos fundamentales, como son los casos del derecho a ser elegido (sufragio pasivo) y del derecho al acceso a la función pública.

En ese contexto, se tiene que en el caso peruano sí reviste de singular importancia la forma de adquisición de la nacionalidad peruana, ya que el Poder Constituyente permite el ejercicio del derecho al acceso a determinados cargos públicos solo a los "peruanos por nacimiento", es decir, la propia Constitución Política distingue entre "peruanos por nacimiento" y "peruanos por naturalización u opción" al regular el ejercicio de derechos fundamentales o, para ser más precisos, para establecer los requisitos o condiciones para el acceso a determinados cargos públicos, de manera que el segundo de los grupos antes mencionados [entiéndase, los peruanos por naturalización u opción] no pueden ejercer dichos derechos.

Efectivamente, de una revisión de la Constitución Política de 1993 se advierte que existen distintos cargos públicos a los cuales solo pueden acceder los "peruanos por nacimiento", como se revela a continuación:

Cuadro 4
Cargos previstos en la Constitución Política para los cuales se requiere ser "peruano de nacimiento"

N°	Cargo	Norma constitucional
1	Congresista de la República	Artículo 90
2	Presidente de la República	Artículo 110
3	Ministro de Estado	Artículo 124
4	Magistrado de la Corte Suprema	Artículo 147
5	Miembro del Consejo Nacional de la Magistratura	Artículo 156
6	Fiscal de la Nación	Artículo 158
7	Miembro del Tribunal Constitucional	Artículo 201

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

En adición a lo expuesto, se debe indicar que no solo a nivel constitucional, sino también legal, se prevé como requisito para acceder a cargos públicos, el de "*peruano por nacimiento*", como ocurre en los casos siguientes:

- *Contralor General de la República*: Artículo 28, literal a), de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República.
- *Ingreso y permanencia en la carrera judicial* [es decir, no se trata solo de un requisito para ser magistrado de la Corte Suprema]: artículo 4, numeral 1, de la Ley 29277, Ley de la Carrera Judicial.
- *Ingreso y permanencia en la carrera fiscal* [por lo que no se trata solo de un requisito exigible al Fiscal de la Nación]: artículo 4, numeral 1, de la Ley 30483, Ley de la Carrera Fiscal.

00 054

- *Gobernador, vicegobernador y consejero regional en circunscripciones de frontera*: Artículo 13, numeral 1, de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales.

Por lo tanto, se concluye que la regulación jurídica de la adquisición de la nacionalidad con la que cuenta el Estado peruano sí establece una diferenciación entre las personas nacidas en el exterior, de madre o padre peruanos, menores de edad y los que han adquirido la mayoría de edad, que incide directamente en el ejercicio de los derechos constitucionales de acceso a la función pública y a ser elegido (sufragio pasivo) de quienes se encuentran en este segundo grupo [es decir, de los hijos nacidos en el exterior mayores de edad, de padre o madre peruanos].

Atendiendo a ello, resulta oportuno recordar que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha establecido en la sentencia sobre el fondo en el Caso de las Niñas Yean Bosico versus República Dominicana, antes citada, que si bien los Estados tienen la discrecionalidad para regular la adquisición de la nacionalidad, dicha discrecionalidad encuentra su límite en el deber de estos de no establecer una regulación jurídica que resulte o tenga efectos discriminatorios.

Por tales motivos, corresponde analizar la regla contenida en el artículo 52 de la Constitución Política que impide que los hijos mayores de edad, de padre o madre peruanas, nacidos en el exterior, adquieran la nacionalidad peruana "por nacimiento" a la luz del principio-derecho de igualdad.

4.6. La "nacionalidad por nacimiento" y el principio-derecho a la igualdad.

El artículo 52 de la Constitución Política establece que son peruanos por nacimiento los *"[...] nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente* ***durante su minoría de edad***" (las negritas son nuestras). En ese sentido, se trata de una regla que prohíbe o impide a los hijos nacidos en el exterior mayores de edad de padre o madre peruanos, que no fueron inscritos en el registro correspondiente durante su minoría de edad, adquirir ser considerados "peruanos por nacimiento" y, en consecuencia, se les impide el ejercicio de sus derechos constitucionales a la participación política y el acceso a la función pública, para determinados cargos.

Como se indicó anteriormente, nos encontramos ante una norma que, en estricto, no anula el "derecho a la nacionalidad", pero sí incide y limita el ejercicio de los derechos a la participación política y al acceso a la función pública debido a que en determinados casos su ejercicio se encuentra condicionado a un tipo o clase de nacionales: los peruanos por nacimiento.

Así, las personas mayores de edad nacidos en el exterior, de padre o madre peruanos, que "opten" por la nacionalidad peruana, se encuentran impedidas de ejercer dichos derechos para acceder a determinados cargos públicos reservados exclusivamente para los "peruanos por nacimiento".

Atendiendo a ello, resulta oportuno remitirse al test de proporcionalidad para evaluar la validez del establecimiento de la regla contenida en el artículo 52 de la Constitución Política, el cual está compuesto por los elementos o pasos siguientes:

- Determinación del tratamiento legislativo diferente: la *intervención* en la prohibición de discriminación.
- Determinación de la "intensidad" de la intervención en la igualdad.
- Determinación de la finalidad del tratamiento diferente (objetivo y fin).
- Examen de idoneidad.
- Examen de necesidad.
- Examen de proporcionalidad en sentido estricto o ponderación[18].

a) Determinación del tratamiento legislativo diferente

De acuerdo con el Tribunal Constitucional, *"[...], el tratamiento diferente constituye el medio por cual el legislador pretende alcanzar una finalidad. Esto implica determinar por separado dos aspectos: los destinatarios de la norma y el tratamiento diferente"*[19].

En el presente caso, se pueden identificar dos grupos de destinatarios de la misma: a) los hijos nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, menores de edad, y b) los hijos nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, mayores de edad.

Por su parte, el tratamiento diferente consiste en el establecimiento del requisito que deben cumplir los hijos nacidos en el exterior de padre o madre peruanos para adquirir la nacionalidad peruana "por nacimiento", de que sean inscritos durante su minoría de edad, con lo que los mayores de edad no podrían adquirir la nacionalidad por dicha modalidad y, en consecuencia, no podrán ejercer derechos a la participación política y de acceso a la función pública para los cargos públicos señalados precedentemente.

b) Intensidad de la intervención

Al respecto, resulta conveniente mencionar que el Tribunal Constitucional ha señalado que la intervención en el acceso a la función pública representará por definición una intervención de intensidad grave en el principio-derecho de igualdad. Así lo señaló el referido organismo autónomo de impartición de justicia constitucional en el fundamento jurídico 71 de la sentencia recaída en los Expedientes 0025-2015-PI/TC y 0026-2015-PI/TC (Acumulados), en el que se mencionó lo siguiente:

> "71. La intervención en el mandato de igualdad de condiciones en el acceso a la función pública, puede ser calificada como una intervención de intensidad grave debido a que incide en un derecho constitucional. A diferencia de la intervención en el derecho-principio igualdad enunciado en el art. 2, inc. 2) de la Constitución donde ella

[18] Sentencia recaída en los Expedientes 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC (Acumulados). Fundamento jurídico 65.
[19] Ibídem. Fundamento jurídico 66.

056

puede ser grave, media o leve, **la intervención en el mandato de igualdad en el acceso a la función pública representará, siempre, por definición, una intervención de intensidad grave**. En la intervención en el mandato de igualdad de condiciones de acceso a la función pública no hay intervenciones de intensidad media, ni de intensidad leve; en consecuencia, tal intervención será siempre de intensidad grave" (Las negritas son nuestras).

En el presente caso, de manera indirecta se incide, precisamente, en el derecho de acceso a la función pública, por lo que podría afirmarse que el grado de intervención en el principio-derecho a la igualdad es grave.

Sin embargo, se debe reconocer que si el análisis se circunscribiera única y exclusivamente al "derecho a la nacionalidad", la intervención sería leve, toda vez que no se prohíbe o limita dicho derecho a los hijos nacidos en el exterior de madre o padre peruanos, mayores de edad, sino que se establece la posibilidad de que estos adquieran la nacionalidad peruana "por opción" y ya no "por nacimiento". Es decir, podrán ejercer su derecho a la nacionalidad, pero solo podrán adquirir la nacionalidad peruana "por opción", a diferencia de los hijos de padre o madre peruanos nacidos en el exterior que son inscritos en el registro civil durante su minoría de edad.

Con relación a lo señalado en el párrafo anterior, resulta oportuno mencionar que el Centro de Estudios Constitucionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres resalta que el artículo 52 de la Constitución Política no se sustenta en una cláusula de prohibición de discriminación expresamente prohibida, al señalar lo siguiente:

"2.42. En cambio, **no se puede decir que este ´trato diferente´ se encuentre referido a un ´motivo expresamente prohibido´ por el artículo 1°.1 de la Convención, razón por la cual no cabría aplicar aquí el test intenso o estricto de igualdad que sugiere la Corte**. Por el contrario, y teniendo en cuenta que el sistema interamericano reconoce a los Estados una amplia discrecionalidad al momento de establecer los requisitos de acceso a la nacionalidad, el examen de igualdad debería ser especialmente deferente con este margen de actuación reservado a los Estados, sin que eso implique desconocer los límites que reconoce la propia jurisprudencia interamericana" (Las negritas son nuestras).

c) La finalidad del tratamiento diferente

El intérprete final de la Constitución Política, para efectos de este elemento o paso del test de proporcionalidad, distingue entre objetivo y fin del tratamiento diferente[20].

---

[20] En la sentencia recaída en los Expedientes 0025-2005-PI/TC y 0026-2005-PI/TC, el Tribunal Constitucional sostuvo en el fundamento jurídico 74 lo siguiente:

"74. La finalidad del tratamiento es una variable compleja que comprende dos aspectos: objetivo y fin. "El objetivo es el estado de cosas o situación jurídica que el legislador pretende conformar a través del tratamiento diferenciado. La finalidad o fin viene a ser el derecho, principio o bien jurídico cuya realización u optimización se logra con la conformación del objetivo. La finalidad justifica normativamente la legitimidad del objetivo del tratamiento diferenciado."

A efectos de evaluar el presente elemento, es preciso resaltar el hecho que la regulación constitucional vigente objeto de análisis atribuye la "nacionalidad peruana por nacimiento" en atención a un hecho fortuito o que, por lo menos, no se encuentra dentro de la esfera o ámbito de dominio de la persona a la cual se le atribuirá la condición de "peruana por nacimiento".

Efectivamente, la Constitución Política vigente identifica como circunstancias o actos que permiten que una persona adquiera la "nacionalidad peruana por nacimiento", los siguientes:

- *Nacimiento en territorio peruano*: lo que podría entenderse como una decisión o circunstancia atribuible a los padres, no así al hijo.
- *Parentesco*: El hijo no se encuentra en capacidad de decidir quiénes son sus padres y, en consecuencia, no se encuentra en capacidad de influir en su nacionalidad "por nacimiento".
- *Inscripción durante la minoría de edad*: El artículo 52 de la Constitución Política vigente establece que para ser considerados como peruanos "por nacimiento", el hijo nacido en el exterior de padre o madre peruanos deben ser inscritos durante su minoría de edad, lo que no podría ser realizado directamente por el menor.

Sobre el particular, es oportuno mencionar que en el Informe 000341-2016/GAJ/SGAJR/RENIEC de 8 de noviembre de 2016, puesto a disposición de la Comisión de Constitución y Reglamento, también se revela que la adquisición de la "nacionalidad peruana por nacimiento" de los hijos nacidos en el exterior de padre o madre peruana, tal como se encuentra regulada en el ordenamiento jurídico vigente, se encuentra supeditada, precisamente, a la decisión de los padres, al señalarse lo siguiente:

> "4.2) Que en el segundo caso (nacer de padre o madre peruanos en el extranjero**) la obtención de la nacionalidad peruana se encuentra supeditada a que el padre o la madre peruanos, inscriban el nacimiento en los registros del estado civil peruanos**, durante la minoría de edad del nacido.
>
> 4.3) **Que esta facultad otorgada a los padres obedece a que el beneficiario con el otorgamiento de la nacionalidad peruana no puede ejercer este derecho por sí mismo**, en razón de su condición de incapacidad por minoría de edad debiendo ser representado legalmente conforme las disposiciones de los Artículos 45° y 423° numeral 6 del Código Civil y el Art. 74° literal 7 del Código de los Niños y Adolescentes.
>
> 4.4) Que en consecuencia los hijos de padre o madre peruanos nacidos en el extranjero, mayores de 18 años y que no fueron oportunamente inscritos (durante su minoría de edad) en los Registros del Estado Civil de las Oficinas Registrales de los Consultados del Perú, solo les corresponden el derecho a la nacionalidad peruana por opción**, por omisión no imputable a ellos sino a sus representantes legales**" 8las negritas son nuestras).

Por el contrario, la nacionalidad "por opción" implica una manifestación de voluntad expresa por parte de la persona que desea ser peruana, la misma que se expresará una vez que esta cuente con la mayoría de edad.

058

En ese contexto, y atendiendo al hecho que el Poder Constituyente ha previsto que solo los peruanos "por nacimiento" puedan acceder a determinados cargos públicos, cabría formularse la interrogante sobre cuál es la finalidad que se persigue con permitir que solo aquellos que han adquirido la "nacionalidad peruana" sin encontrarse en capacidad de decidir sobre ello, puedan ejercer dichos derechos.

El objetivo que se perseguiría con la regla contenida en el artículo 52 de la Constitución Política consistiría en la voluntad del Poder Constituyente de que solo puedan ser "peruanos por nacimiento" aquellas personas mayores de edad que tengan un vínculo con el país que trascienda a lo incidental o fortuito (el lugar de nacimiento o la filiación), de manera que se evidencie una dimensión subjetiva de afecto e identificación con el país.

Sobre el particular, cabe mencionar que el Centro de Estudios Constitucionales de la Facultad de Derecho de la Universidad de San Martín de Porres en su opinión técnica identifica un objetivo similar, al señalar lo siguiente:

> "2.43. Por último, y como ya hemos señalado, es posible advertir que este ´trato diferente´ otorgado por el artículo 52 de la Constitución, se explicaría en la necesidad de verificar el interés de los padres peruanos de que sus hijos nacidos en el exterior adquieran la nacionalidad peruana ´por nacimiento´, así como de **preservar los lazos culturales y afectivos que caracterizan a esta forma de adquisición de la nacionalidad**. Así, en la medida en que tales ´objetivos´ se encuentran permitidos prima facie por la Convención, no existe obstáculo para calificarlos como ´fines legítimos´ que justifican el trato diferente" (Las negritas son nuestras).

Asimismo, resulta pertinente mencionar que el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, en su opinión técnica, también alude a los factores de identidad o identificación así como al arraigo, como elementos que, actualmente, relativizan el principio de *ius sanguini*, al indicar lo siguiente:

> "12. Si bien el hijo mayor de edad nacido en el extranjero comparte el mismo vínculo filiatorio que el hijo de peruano menor de edad y nacido en el extranjero, **existen razones objetivas que sustentan el trato diferenciado en las formas de adquisición de la nacionalidad peruana**.
> [...]
> - **Hijo de peruano mayor de edad nacido en el extranjero**
>
> El deber de cuidado de los padres involucra la toma de ciertas decisiones a nombre de sus menores hijos. Aplicada esta consideración al caso de los migrantes peruanos, puede darse el supuesto que **los padres consideren seriamente la decisión de arraigarse en el extranjero**. A partir de esta situación, una decisión razonable, que podrán reevaluar hasta que sus hijos nacidos fuera de Perú cumplan la mayoría de edad, es inscribirlos como nacionales del Estado en que los menores nacieron.
>
> Esta decisión constituye una constante del mundo actual, marcado por la migración y que ha contribuido a una visión intercultural de la noción misma de nacionalidad. Es, a partir de este contexto, que el principio de *ius sanguinis* se relativiza, **pues los vínculos con la identidad colectiva de los padres paulatinamente se va diluyendo en la medida que sus hijos se incorporan a la idiosincrasia y a la**

059

identidad colectiva del país donde desarrollarán su proyecto de vida". (Las negritas son nuestras).

Por su parte, con relación a dicho elemento o factor de "identificación" con el país, corresponde recordar que el artículo 53 de la Constitución Política vigente establece que la nacionalidad peruana se pierde por renuncia expresa ante la autoridad competente, por lo que el hecho que una persona nacida en el exterior hija de padre o madre peruanos, que haya adquirido la condición de "peruana por nacimiento", no recurra a dicha figura de la renuncia implicaría una reafirmación, ya alcanzada la mayoría de edad, de su vínculo por identificación o afecto con el Perú.

Además, respecto al factor o elemento de "*arraigo*", es preciso mencionar que el diccionario de la lengua española de la Real Académica Española[21] define "*arraigar*", entre sus distintas acepciones, como "***dicho de un afecto**, de una virtud, de un vicio, de un uso o de una costumbre: Hacerse muy firme*", "***establecerse de manera permanente en un lugar, vinculándose a personas** y cosas*" o "*establecerse, fijar firmemente algo*".

En ese orden de ideas, se tiene que mientras el objetivo de la norma constitucional contenida en el artículo 52 de la Constitución Política consistiría en que solo adquieran la condición de "*peruanos por nacimiento*" aquellos que se encuentren "*identificados*", guarden una "*vinculación afectiva o cultural*" directa con el Perú o tengan "*arraigo*" en el país; la finalidad que se persigue con ella es que determinados altos cargos públicos, sobre todo aquellos a los cuales se accede por voto popular, sean ocupados por aquellos peruanos que, precisamente, se encuentren "*identificados*" y "*arraigados*" al país.

d) Examen de idoneidad del tratamiento diferente

A efectos de evaluar el presente paso del examen o elemento del test de proporcionalidad aplicado al principio-derecho de igualdad, cabe señalar que ello implica establecer una relación entre el medio empleado [la medida o regulación] y el fin perseguido [lo que se quiere alcanzar u optimizar], toda vez que se debe analizar si es que la medida, efectivamente, permitirá que se logre aquello que se persigue.

En el presente caso, se tiene que la prohibición de que las personas nacidas en el exterior de padre o madre peruanas, mayores de edad, adquieran la nacionalidad peruana por nacimiento y, en consecuencia, la prohibición de que dichas personas puedan acceder a determinados altos cargos públicos, sí podría resultar idónea para alcanzar la finalidad deseada de que solo aquellos que tienen una "identificación" o "arraigo" directo con el país, lo cual no es seguro en el caso de aquellas personas que, aunque de padre o madre peruanos, han nacido en el exterior y no residen en el país.

Sin embargo, si la misma regla es analizada en su dimensión o versión positiva, es decir, en aquella que prescribe que solo sean considerados "*peruanos por nacimiento*" los hijos menores de edad nacidos en el exterior, de madre o padre

[21] http://dle.rae.es/?id=3eqEdmG (Citado el 2 de mayo de 2017).

peruanos, siempre que así lo decidan sus padres a través de su inscripción en el registro correspondiente, resultaría viable concluir que la regla en cuestión no superaría el examen de idoneidad, ya que el solo vínculo sanguíneo y una decisión que no fue adoptada por la propia persona sino por sus padres, no aseguran el "vínculo afectivo", "identificación cultural" o "arraigo" con el Perú, máxime si es que el solo vínculo consanguíneo con padres peruanos no implica necesariamente que aquel "peruano por nacimiento", adquirida la mayoría de edad y por voluntad propia, mantenga vínculos o relaciones con el país o resida en él.

e) Examen de la necesidad del tratamiento diferente

De acuerdo con lo señalado por el Tribunal Constitucional en la sentencia recaída en los Expedientes 00025-2005-PI/TC y 00026-2006-PI/TC (Acumulados), la evaluación del principio de necesidad en el marco de un test de proporcionalidad en el cual se encuentra involucrado el principio-derecho de igualdad, implica dos aspectos: 1) la determinación de si hay medios hipotéticos alternativos idóneos y 2) la determinación si dichos medios alternativos no inciden o intervienen en la prohibición de discriminación o si, interviniéndolo, esta es menos intensa[22].

Con relación a dicho examen y si bien en los párrafos precedentes se ha evidenciado la existencia de argumentos acerca de la falta de idoneidad de la regla contenida en el artículo 52 de la Constitución Política para alcanzar la finalidad que la misma perseguiría; dentro de la discrecionalidad que poseen los Estados para regular la obtención de la nacionalidad, cabe formularse la interrogante en el caso concreto sobre si es que existían medios alternativos a la prohibición de que las personas nacidas en el exterior, de padre o madre peruanos, mayores de edad, puedan obtener la nacionalidad peruana "por nacimiento", así como si dichos mecanismos alternativos resultan objetivamente idóneos para alcanzar el mismo fin constitucional legítimo, ello considerando qué es lo que se pretende cautelar con el reconocimiento de dicho tipo de nacionalidad o, en general, con la nacionalidad: el vínculo entre el país y la persona que desea ser peruana.

Desde una dimensión objetiva, antes que una norma prohibitiva, se podrían identificar como medidas alternativas igual o mayormente idóneas, el establecimiento de un procedimiento al cual voluntariamente tendría que recurrir el hijo nacido en el exterior de padre o madre peruanos, mayor de edad, para adquirir la "nacionalidad peruana por nacimiento", en el cual se podría prever el requisito de un periodo mínimo de residencia efectiva en el Perú.

Asimismo, desde una dimensión subjetiva, en vez de establecer una norma de prohibición o impedimento absoluto y atemporal a todo hijo nacido en el exterior de madre o padre peruanos, mayor de edad, podría establecerse como medida alternativa un periodo de tiempo inmediatamente posterior a la obtención a la mayoría de edad, para que pueda manifestar libremente su voluntad de adoptar

[22] Fundamento Jurídico 90.

la nacionalidad peruana "por nacimiento", siendo que vencido dicho periodo, también podría decidir ser peruano, pero solo podría serlo "por opción".

A efectos de dilucidar el periodo de tiempo que podría preverse para que el hijo nacido en el exterior de padre o madre peruanos, con posterioridad a la obtención de la mayoría de edad, manifieste su deseo de ser "*peruano por nacimiento*" y dado que el Poder Constituyente y, en general, el ordenamiento jurídico peruano, exigen, precisamente, ser "*peruano por nacimiento*" para acceder a determinados cargos públicos; resulta conveniente identificar cuáles son las edades mínimas que se exigen, a su vez, para acceder a dichos cargos, siendo estas las que se describen a continuación:

Cuadro 5
Edad mínima para acceder a un cargo público para el que se requiere ser peruano por nacimiento

N°	Cargo	Edad mínima	Base Normativa
1	Congresista de la República	25 años	Artículo 90 de la Constitución Política
2	Presidente de la República	35 años	Artículo 110 de la Constitución Política
3	Ministro de Estado	25 años	Artículo 124 de la Constitución Política
4	Magistrado de la Corte Suprema	45 años	Artículo 147 de la Constitución Política
5	Miembro del Consejo Nacional de la Magistratura	45 años	Artículo 156 de la Constitución Política
6	Fiscal de la Nación	45 años	Artículo 158 de la Constitución Política
7	Miembro del Tribunal Constitucional	45 años	Artículo 201 de la Constitución Política
8	Contralor General de la República	40 años	Artículo 28, literal c), de la Ley 27785, Ley Orgánica del Sistema Nacional de Control y de la Contraloría General de la República
9	Gobernador y Vicegobernador Regional, en circunscripciones de frontera	25 años	Artículo 13, numeral 3, de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales
10	Consejero Regional en circunscripciones de frontera	18 años	Artículo 13, numeral 3, de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales[23]

Elaborado por: Comisión de Constitución y Reglamento

Bajo ese marco, se aprecia que la edad mínima para acceder al más alto cargo público de alcance nacional, como es el de presidente de la República es de 35 años, la cual podría constituir el parámetro temporal o límite de edad para que

[23] Al respecto, cabe recordar que adicionalmente al requisito de la edad, se exige, entre otros, residencia efectiva por un periodo mínimo de tres (3) años en la circunscripción por la cual postula (artículo 13, numeral 2, de la Ley 27683, Ley de Elecciones Regionales).

062

las personas nacidas en el exterior de padre o madre peruanos, mayores de edad, puedan decidir adquirir la nacionalidad peruana "*por nacimiento*".

Sobre el particular, cabe recordar que el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil – Reniec, a través del Informe 000341-2016/GAJ/SGAJR/RENIEC de 8 de noviembre de 2016, suscrito por el señor Máximo Paredes Gutiérrez, subgerente de Asesoría Jurídica Registral, también consideró recomendable que se establezca un límite temporal para que una persona nacida en el exterior de padre o madre peruanos, mayor de edad, decida adquirir la nacionalidad peruana por nacimiento, al señalar lo siguiente:

> "3.3) En este sentido, si bien se considera que la referencia 'dentro de su minoría de edad', en el caso del otorgamiento de la nacionalidad, implica la caducidad del derecho para una persona que no ha podido – por razón de edad – manifestar su voluntad ejerciendo un derecho potestativo, **debe considerarse la necesidad de que pueda manifestar esa voluntad una vez obtenga capacidad de ejercicio, siempre que esta forma simplificada (declaración del nacimiento), se encuentre sometida a un término de duración**, sugiriéndose diez (10) años contados a partir de cumplida la mayoría de edad, vencido el cual podrá mantener el derecho pero con las formalidades propias del derecho de opción" (Las negritas son nuestras).

Asimismo, es preciso mencionar que las medidas alternativas a la regla prevista en el artículo 52 de la Constitución Política antes descritas, que se encuentran en función de los elementos de residencia (arraigo) temporal o manifestación expresa de voluntad de ser peruano (identificación) en un periodo de tiempo posterior a la obtención de la mayoría de edad; constituyen medidas que resultan, incluso, más idóneas para la obtención del fin constitucionalmente legítimo que se pretende alcanzar, por lo que se concluye que la regla contenida en el artículo 52 antes mencionado, no resulta necesaria y en consecuencia, resulta discriminatoria y lesiva del derecho a la participación política y al acceso a la función pública.

En ese sentido, al existir otro mecanismo menos restrictivo de los referidos derechos fundamentales y que se sustenta en un hecho objetivo, como es la edad mínima para que un "*peruano por nacimiento*" acceda al más alto cargo público de alcance nacional, se estima que corresponde establecer como límite o parámetro temporal para que una persona nacida en el exterior de padre o madre peruanos nacida en el exterior pueda decidir adquirir la nacionalidad peruana por dicha modalidad [entiéndase, por nacimiento] y no "*por opción*", los 35 años.

Al respecto, es preciso recordar que los derechos fundamentales no son absolutos y que, en consecuencia, resultan pasibles de ser limitados en función a parámetros objetivos y atendiendo a criterios de razonabilidad y proporcionalidad, siendo que, en el caso concreto, se encuentra que sí existe un sustento para que, dentro de la discrecionalidad del legislador, se establezca un límite objetivo y temporal, como la edad de 35 años, que es la edad mínima para

acceder a un cargo público de alcance nacional para el cual se exige el requisito de "*peruano de nacimiento*"[24].

Sobre el particular, cabe mencionar que el Poder Constituyente y el poder constituido en el ejercicio de la función constituyente, dentro del margen de discrecionalidad que ello implica, se encuentran legitimados a utilizar a la edad o, en general, parámetros temporales, para condicionar el ejercicio de derechos fundamentales, sin que ello resulte "inconstitucional" ni *per se* lesivo de tales derechos.

Así, por ejemplo, se tiene que como ha podido apreciarse en los párrafos anteriores, el Poder Constituyente ha establecido una "*edad mínima*" para el ejercicio de los derechos a la participación política y al acceso a la función pública. Dicho parámetro o "*límite temporal*" podría perseguir finalidades como una adecuada gestión y administración de los recursos públicos, partiendo de la premisa que "*a mayor edad*", la persona tendría mayor experiencia y conocimiento de la realidad social, política, ambiental y económica de su país, departamento o localidad.

En esa dirección, también podría el Poder Constituyente o este poder constituido, en ejercicio de la función constituyente, establecer legítimamente una "*edad máxima*" para que una persona nacida en el exterior de padre o madre peruana, mayor de edad, decida adquirir la "*nacionalidad peruana por nacimiento*", sobre la base de la premisa o supuesto que dicha persona, durante su minoría de edad, sí deseaba adquirir la nacionalidad peruana, pero dicha decisión y el acto de inscripción en el registro no le correspondía a ella sino a sus padres, por lo que la "*identificación*", "*arraigo*" o "*vínculo afectivo*" con el Perú

---

[24] Sobre el particular, resulta oportuno mencionar que si bien los derechos fundamentales deben ser interpretados como mandatos de optimización y, por tanto, existe una interpretación "in dubio pro derechos", esta se contrasta o puede, incluso, contraponerse con la interpretación "in dubio pro legislador", como lo describe Gloria LOPERA MESA, que menciona lo siguiente:

> *"La confluencia entre una y otra regla de decisión se produce en todos los casos, por cierto no poco frecuentes, de* ***intervenciones legislativas en derechos fundamentales que no están justificadas por la protección de otro derecho fundamental sino de un bien colectivo****, evento en el cual emerge una antinomia entre dos criterios de precedencia prima facie, de signo contrario: de existir dudas o empate entre argumentos igualmente buenos en pro o en contra de la limitación del derecho, el ´in dubio pro derechos´ impone decidir a favor del derecho fundamental y, en consecuencia, considerar injustificada su limitación, mientras que el ´in dubio pro legislatore´ lleva a considerar justificada la determinación legislativa de restringir el derecho individual en aras de un bien colectivo. En este caso,* ***la contradicción entre ambos criterios de prevalencia conduce a su anulación recíproca y, en consecuencia, a la situación de paridad o de ´empate´ entre derechos fundamentales y bienes colectivos****. Así pues, la prioridad prima facie de los derechos individuales, dirigida a preservar su carácter de ´triunfo´ frente a otro tipo de intereses colectivos, está destinada a ser neutralizada por el reconocimiento paralelo de un* ***margen decisorio a favor del legislador****, cuya existencia constituye, a juicio de Alexy, ´el imprescindible tributo que los ideales iusfundamentales tienen que pagar a cambio del triunfo, nunca suficientemente apreciado, de su institucionalización en el mundo, tal como es´".* (Lopera Mesa, Gloria Patricia. Los derechos fundamentales como mandatos de optimización. En: DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho 27 – 2004. Página 241) (Las negritas son nuestras).

064

siempre se mantuvo vigente y activo, pero la persona no pudo materializarlo por sí misma; o en virtud de la premisa o supuesto que es hasta un periodo de tiempo prudencial e inmediatamente posterior a la obtención de la mayoría de edad, que una persona podría formarse conscientemente un grado de "*identificación*" o "*vínculo afectivo*" genuino con el país, de manera que transcurrido dicho periodo, más que una "*identificación*" natural o espontánea, podríamos encontrarnos ante una mera "*conveniencia*" o "*cálculo*" personal.

Por tal motivo, en la medida que se asegure la posibilidad que una persona nacida en el exterior de padre o madre peruanos, mayor de edad, pueda decidir voluntariamente adquirir la "*nacionalidad peruana por nacimiento*", ya que durante su minoría la edad dicha decisión no era suya; resulta legítimo que se establezca un límite de tiempo para que dicha persona pueda tomar dicha decisión, máxime si con ello no se le limita el derecho a obtener la nacionalidad peruana [ya que podría adquirirla por opción], sino solo una de las formar de obtención de la referida nacionalidad.

4.7. Reflexión final

Finalmente, cabe precisar que con posterioridad a la reforma constitucional que conllevaría la aprobación del presente dictamen por parte del Pleno del Congreso de la República, deberá contemplarse, por concordancia con la Norma Fundamental, la modificación del numeral 3 del artículo 2 de la Ley 26574, Ley de Nacionalidad, así como la derogación del numeral 3 del artículo 4 de la referida Ley. Del mismo modo, también se tendrá que reformar el Reglamento de la Ley de Nacionalidad, aprobado por el Decreto Supremo 004-97-IN, en el extremo que corresponda. Al respecto, cabe señalar que la reforma constitucional[25], además de ser un primer paso y requisito previo para la reforma de la Ley 26574, Ley de Nacionalidad en los extremos antes mencionados, tiene un sistema de votación diferente al de una ley ordinaria como lo es dicha ley[26], pues mientras la reforma constitucional requiere de votación favorable por el Parlamento, en dos legislaturas ordinarias sucesivas, superior a los dos tercios de congresistas, para una ley ordinaria no existe en la Constitución Política una regla de votación calificada, aunque la segunda votación podrá efectuarse habiendo transcurrido 7 días calendario como mínimo[27].

---

[25] Constitución Política del Perú de 1993

"***Artículo 206.-*** *Toda reforma constitucional debe ser aprobada por el Congreso con mayoría absoluta del número legal de sus miembros, y ratificada mediante referéndum. Puede omitirse el referéndum cuando el acuerdo del Congreso se obtiene en dos legislaturas ordinarias sucesivas con una votación favorable, en cada caso, superior a los dos tercios del número legal de congresistas. La ley de reforma constitucional no puede ser observada por el Presidente de la República*".

[26] Con relación a la denominación de "Ley ordinaria", el Tribunal Constitucional ha señalado en la sentencia recaída en el Expediente 00047-2004-AI/TC (Caso Gobierno Regional de San Martín), lo siguiente:

"***Ley ordinaria:*** *Es la expedida por el Congreso de la República (inciso 1.° del artículo 102.° de la Constitución) y su modo de producción está regulado por los artículos 105.°, 107.°, 108.° y 109.° de la Constitución. En rigor puede normar cualquier materia, con excepción de las reservadas a la ley orgánica conforme al artículo 106.° de la Constitución y las que sean materia exclusiva de los gobiernos regionales o municipales*".

[27] Reglamento del Congreso de la República

Por estos motivos, en el texto sustitutorio propuesto se suprimen las propuestas de modificación del numeral 3 del artículo 2 de la Ley 26574, Ley de Nacionalidad, y de derogación del numeral 3 del artículo 4 de la referida Ley, que contiene la iniciativa legislativa bajo estudio, circunscribiéndose el dictamen favorable a una ley de reforma constitucional.

Al respecto, resulta oportuno indicar que no es la primera oportunidad en la cual la Comisión de Constitución y Reglamento procede de esta manera, ya que en el Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 166/2016-CR que propone reforma del artículo 203 de la Constitución Política del Perú, para otorgar legitimación activa al Presidente del Poder Judicial en los procesos de inconstitucionalidad, aprobado por unanimidad en la Décima Primera Sesión Ordinaria realizada el 6 de diciembre de 2016; se consignó una reflexión sustancialmente similar a la desarrollada en los párrafos precedentes[28].

V. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO

Los siguientes cuadros muestran los beneficios que, desde una dimensión cualitativa, se esperan con la aprobación de la propuesta, así como los costos que ello implica:

---

*"**Artículo 78.-** (...)*
La segunda votación a que se refiere el inciso e) del artículo 73 deberá efectuarse transcurridos siete (7) días calendario como mínimo. Esta segunda votación será a totalidad y con debate. Sin el requisito de la doble votación, la Mesa Directiva no puede proseguir el trámite de la ley, ni enviarla al Presidente de la República para su promulgación. Sólo se encuentran exoneradas de este requisito las proposiciones de resolución legislativa de aprobación de tratados, de aprobación del ingreso de tropas extranjeras, de autorización de viajes al exterior al Presidente de la República y las de designación, elección o ratificación de funcionarios, a que se refieren los incisos f), h) y j) del numeral 1 del artículo 76 y el artículo 93 del presente Reglamento".

[28] Comisión de Constitución y Reglamento. Dictamen recaído en el Proyecto de Ley 166/2016-CR que propone reforma del artículo 203 de la Constitución Política del Perú, para otorgar legitimación activa al Presidente del Poder Judicial en los procesos de inconstitucionalidad.

"Finalmente, cabe precisar que con posterioridad a la reforma constitucional deberá contemplarse, por concordancia con la Norma Fundamental, la modificación de los artículos 99 y 102, numeral 3, del Código Procesal Constitucional. Del mismo modo, el Poder Judicial deberá adecuar sus disposiciones normativas internas para dar cumplimiento a las reformas constitucional y legal que se señalan. Al respecto, cabe señalar que la reforma constitucional, además de ser un primer paso y requisito previo para la reforma legal del Código Procesal Constitucional en este extremo, tiene un sistema de votación diferente al de una ley orgánica como lo es el referido código, pues mientras la reforma constitucional requiere de votación favorable por el Parlamento, en dos legislaturas ordinarias sucesivas, superior a los dos tercios de congresistas, para una ley orgánica se requiere una mayoría calificada de más de la mitad del número legal de congresistas y doble votación, aunque la segunda votación podrá efectuarse habiendo transcurrido 7 días calendario como mínimo.
Por estos motivos, en el texto sustitutorio propuesto se suprime la propuesta de modificación del artículo 99 del Código Procesal Constitucional que contiene la iniciativa legislativa bajo estudio, circunscribiéndose el dictamen favorable a una ley de reforma constitucional" (Páginas 24 y 25).

066

a. Beneficios

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Hijos de madre o padre peruanos nacidos en el exterior, mayores de 18 años y menores de 35 años.	Podrán adquirir la nacionalidad peruana por nacimiento y, en consecuencia, podrán acceder a altos cargos públicos, optimizándose los derechos a la participación política (en su dimensión de derecho a ser elegido o de sufragio pasivo) y de acceso a la función pública.	El ordenamiento jurídico vigente prevé como requisito para acceder a altos cargos públicos (Presidente de la República; Congresista de la República; gobernador, vicegobernador y consejero regional en circunscripciones de frontera; ministro de Estado; magistrado de la Corte Suprema de la República o miembro del Consejo Nacional de la Magistratura, entre otros), el ser "*peruano por nacimiento*".
Organizaciones políticas	Se amplía potencialmente el número de personas que pueden ser presentadas por estos como candidatos a cargos de elección popular.	En la medida que un mayor número de personas podrá decidir ser "peruano por nacimiento" y que para ser candidato a determinados cargos públicos de elección popular, se requiere ser "peruano de nacimiento", la regla ampliaría el universo de potenciales candidatos.
Ciudadanía	Se amplía potencialmente el universo de personas que se presenten como candidatos en la contienda electoral y, con ello, se incrementaría potencialmente la competitividad electoral.	En la medida que un mayor número de personas podrá decidir ser "peruano por nacimiento" y que para ser candidato a determinados cargos públicos de elección popular, se requiere ser "peruano de nacimiento", la regla ampliaría el universo de potenciales candidatos.

b. Costos

SUJETO	EFECTO	SUSTENTO
Personas que adquirieron la nacionalidad peruana por haber nacido en territorio peruano.	Se reducirían potencialmente sus posibilidades de acceder a un cargo público y se elevarían los costos para acceder al mismo.	Al existir potencialmente un mayor número de "peruanos por nacimiento", se incrementa la competencia para acceder a un determinado cargo público (sujeto a elección popular, por concurso público o designación directa) y, en consecuencia, se podrían reducir sus posibilidades de acceder a dicho cargo.
Personas nacidas en el exterior de padre o madre peruanos que adquirieron la nacionalidad peruana durante su minoría de edad por haber sido inscritos con sus padres.	Se reducirían potencialmente sus posibilidades de acceder a un cargo público y se elevarían los costos para acceder al mismo.	Al existir potencialmente un mayor número de "peruanos por nacimiento", se incrementa la competencia para acceder a un determinado cargo público (sujeto a elección popular, por concurso público o designación directa) y, en consecuencia, se podrían reducir sus posibilidades de acceder a dicho cargo.

067

VI. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión de Constitución y Reglamento, de conformidad con el inciso b) del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 402/2016-CR, que plantea modificar el artículo 52 de la Constitución Política de 1993 con el objeto que se permita el reconocimiento como peruanos por nacimiento a las personas nacidas en el exterior de madre o padre peruanos, mayores de edad, con el siguiente **Texto Sustitutorio:**

EN DEBATE
24/8/17

TEXTO SUSTITUTORIO

LEY DE REFORMA DEL ARTÍCULO 52 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL PERÚ

Artículo Único. Modificación del primer párrafo del artículo 52 de la Constitución Política del Perú

Modificase el primer párrafo del artículo 52 de la Constitución Política del Perú, conforme al texto siguiente:

> "**Artículo 52.** Son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República. También lo son los nacidos en el exterior de padre o madre peruanos, inscritos en el registro correspondiente **hasta los treinta y cinco años de edad, conforme a ley**.
> [...]".

Dése cuenta.

Sala de Comisiones.

Lima, 9 de mayo de 2017.

MIGUEL ÁNGEL TORRES MORALES
Presidente

MARIO JOSÉ CANZIO ÁLVAREZ
Vicepresidente

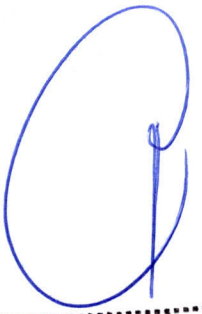
GILMER TRUJILLO ZEGARRA
Secretario

068

CONSEJO DIRECTIVO DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Lima, 23 **de** mayo **de** 2017

Pasó a la agenda del pleno



JAVIER ANGELES ILLMANN
Director General Parlamentario (e)
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Pleno del Congreso de la República

Lima, 24 **de** Agosto **de** 2017

En sesión de la fecha, se aprobó en primera votación

JOSE ABANTO VALDIVIESO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Pleno del Congreso de la República

Lima, 8 **de** Marzo **de** 2018

En sesión de la fecha, se aprobó en segunda votación

069

JOSE ABANTO VALDIVIESO
Director General Parlamentario
CONGRESO DE LA REPÚBLICA

LOURDES ALCORTA SUERO
Miembro Titular

ROSA MARÍA BARTRA BARRIGA
Miembro Titular

HÉCTOR BECERRIL RODRÍGUEZ
Miembro Titular

MIGUEL CASTRO GRÁNDEZ
Miembro Titular

PATRICIA DONAYRE PASQUEL
Miembro Titular

MARISOL ESPINOZA CRUZ
Miembro Titular

ZACARÍAS LAPA INGA
Miembro Titular

YONHY LESCANO ANCIETA
Miembro Titular

ÚRSULA LETONA PEREYRA
Miembro Titular

ALBERTO QUINTANILLA CHACÓN
Miembro Titular

DANIEL SALAVERRY VILLA
Miembro Titular

LILIANA TAKAYAMA JIMÉNEZ
Miembro Titular

070

JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN
Miembro Titular

GILBERT VIOLETA LÓPEZ
Miembro Titular

VICENTE ZEBALLOS SALINAS
Miembro Titular

RICHARD ACUÑA NÚÑEZ
Miembro Accesitario

MARCO ARANA ZEGARRA
Miembro Accesitario

KARINA BETETA RUBÍN
Miembro Accesitario

GINO COSTA SANTOLALLA
Miembro Accesitario

ALBERTO DE BELAUNDE DE CÁRDENAS
Miembro Accesitario

SONIA ECHEVARRÍA HUAMÁN
Miembro Accesitario

MODESTO FIGUEROA MINAYA
Miembro Accesitario

VÍCTOR ANDRÉS GARCÍA BELAÚNDE
Miembro Accesitario

MARITZA GARCÍA JIMÉNEZ
Miembro Accesitario

071

LUIS GALARRETA VELARDE
Miembro Accesitario

MARISA GLAVE REMY
Miembro Accesitario

INDIRA HUILCA FLORES
Miembro Accesitario

LUIS HUMBERTO LÓPEZ VILELA
Miembro Accesitario

MARÍA MELGAREJO PÁUCAR
Miembro Accesitario

WUILIAN MONTEROLA ABREGÚ
Miembro Accesitario

MAURICIO MULDER BEDOYA
Miembro Accesitario

ROLANDO REÁTEGUI FLORES
Miembro Accesitario

LUZ SALGADO RUBIANES
Miembro Accesitario

OCTAVIO SALAZAR MIRANDA
Miembro Accesitario

EDWIN VERGARA PINTO
Miembro Accesitario

072

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Décima Novena Sesión Ordinaria

Lima, martes 09 de mayo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	1. **TORRES MORALES, MIGUEL ÁNGEL** **Presidente** Fuerza Popular
	2. **CANZIO ÁLVAREZ, MARIO JOSÉ** **Vicepresidente** Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad
	3. **TRUJILLO ZEGARRA, GILMER** **Secretario** Fuerza Popular
	4. **.ALCORTA SUERO, MARÍA LOURDES PÍA LUISA** Fuerza Popular
	5. **BARTRA BARRIGA, ROSA MARÍA** Fuerza Popular
	6. **BECERRIL RODRÍGUEZ, HÉCTOR VIRGILIO** Fuerza Popular
	7. **CASTRO GRÁNDEZ, MIGUEL ANTONIO** Fuerza Popular

51

Hora de inicio: ..... Hora de término: .....

073

51

CONGRESO
REPÚBLICA

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Décima Novena Sesión Ordinaria

Lima, martes 09 de mayo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	8. **DONAYRE PASQUEL, PATRICIA ELIZABETH** Fuerza Popular	.....
	9. **ESPINOZA CRUZ, MARISOL** Alianza Para El Progreso	.....
	10. **LESCANO ANCIETA, YONHY** Acción Popular	.....
	11. **LETONA PEREYRA, MARÍA URSULA INGRID** Fuerza Popular	.....
	12. **LAPA INGA, ZACARÍAS REYMUNDO** Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad	.....
	13. **QUINTANILLA CHACÓN, ALBERTO EUGENIO** Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad	.....
	14. **SALAVERRY VILLA, DANIEL ENRIQUE** Fuerza Popular	.....

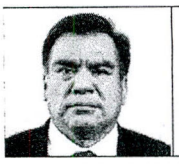
52

CONGRESO
REPÚBLICA

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Décima Novena Sesión Ordinaria

Lima, martes 09 de mayo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	15. TAKAYAMA JIMÉNEZ, LILIANA MILAGROS Fuerza Popular .....
	**16. VELÁSQUEZ QUESQUÉN, ANGEL JAVIER** Célula Parlamentaria Aprista .....
	17. VIOLETA LÓPEZ, GILBERT FÉLIX Peruanos Por El Kambio .....
	18. ZEBALLOS SALINAS, VICENTE ANTONIO Peruanos Por El Kambio .....
MIEMBROS ACCESITARIOS	
	19. **ACUÑA NÚÑEZ RICHARD** Alianza Para El Progreso .....
	20. **ARANA ZEGARRA, MARCO ANTONIO** Frente amplio por Justicia, Vida y Libertad. .....
	21. **BETETA RUBÍN, KARINA JULIZA** Fuerza Popular .....

53

075

53

CONGRESO
REPÚBLICA

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Décima Novena Sesión Ordinaria

Lima, martes 09 de mayo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

22. COSTA SANTOLALLA, GINO FRANCISCO
Peruanos por el Kambio

.....

23. DE BELAUNDE DE CÁRDENAS, ALBERTO
Peruanos por el Kambio

.....

24. ECHEVARRÍA HUAMÁN, SONIA RIOSARIO
Fuerza Popular

.....

25. FIGUEROA MINAYA, MODESTO
Fuerza Popular

.....

26. GALARRETA VELARDE, LUIS FERNANDO
Fuerza Popular

.....

27. GARCÍA BELAÚNDE, VÍCTOR ANDRÉS
Acción Popular

.....

28. GARCÍA JIMÉNEZ, MARITZA MATILDE
Fuerza Popular

.....

Hora de inicio: ..... **Hora de término:** .....

54

076

54

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Décima Novena Sesión Ordinaria

Lima, martes 09 de mayo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	29. GLAVE REMY, MARISA Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad .....
	30. HUILCA FLORES, INDIRA ISABEL Frente Amplio Por Justicia, Vida Y Libertad .....
	31. LÓPEZ VILELA, LUIS HUMBERTO Fuerza Popular .....
	32. MELGAREJO PAÚCAR, MARÍA CRISTINA Fuerza Popular .....
	33. MONTEROLA ABREGU, WUILIAN ALFONSO Fuerza Popular .....
	34. MULDER BEDOYA, MAURICIO Célula Parlamentaria Aprista .....
	35. REÁTEGUI FLORES, ROLANDO Fuerza Popular .....
	36. SALGADO RUBIANES, LUZ FILOMENA Fuerza Popular .....

Hora de inicio: ..... Hora de término: .....

55

077

55

COMISIÓN DE CONSTITUCIÓN Y REGLAMENTO
Periodo Anual de Sesiones 2016-2017
Primera Legislatura

Relación de Asistencia de la Décima Novena Sesión Ordinaria

Lima, martes 09 de mayo de 2017
Hora 9:29 am.
Hemiciclo del Palacio Legislativo

	37. **SALAZAR MIRANDA, OCTAVIO** Fuerza Popular .....
	38. **VERGARA PINTO, EDWIN** Fuerza Popular .....

Hora de inicio: ..... **Hora de término:** .....

56

078

56