



## NOTA DE INFORMACIÓN REFERENCIAL 87/2023-2024-ASISP/DIP

### Artículo 71 de la Constitución Política del Perú Legislación comparada

Lima, 27 de junio de 2024

## INDICE

Presentación	
}	
I. Aspectos generales	4
II. Antecedentes en las Constituciones Políticas del Perú	5
III. Espíritu del legislador	6
IV. Legislación comparada	14
Anexo	16

## PRESENTACIÓN

El Departamento de Investigación Parlamentaria, a través del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, ha elaborado la Nota de información Referencial N° 87/2023-2024-ASISP/DIP en atención al requerimiento efectuado por el señor Congresista Eduardo Salhuana Cavides, mediante el cual solicita información referida a la constitucionalidad del artículo 71 de la Constitución Política del Perú, y datos sobre los límites de propiedad para extranjeros en la legislación de los países vecinos.

Para elaborar la presente nota de información referencial, se ha consultado la información disponible en fuentes oficiales; cuyas referencias se consignan en el documento.

Esperamos poder brindar información que contribuya a la labor parlamentaria.

## I. ASPECTOS GENERALES

### Definición de límite

El Diccionario de la Real Academia<sup>1</sup> señala al límite como una línea real o imaginaria que separa dos terrenos, dos países, dos territorios.

### Definición de territorio

El Diccionario panhispánico del español jurídico<sup>2</sup> define al territorio como un espacio geográfico limitado por fronteras en el que se establece una población y que es la condición física necesaria para la existencia del Estado, el cual ejerce su soberanía sobre el mismo. Comprende un espacio terrestre y su subsuelo, incluidos ríos, lagos y canales nacionales, un espacio marítimo adyacente al territorio formado por las aguas interiores y el mar territorial (salvo que se trate de un Estado sin litoral), y el espacio aéreo suprayacente al espacio terrestre y marítimo.

### Definición de frontera

El Diccionario panhispánico del español jurídico<sup>3</sup> define a la frontera como una línea que marca el límite exterior del territorio de un Estado, entendido como el espacio terrestre, marítimo y aéreo sobre el que ejerce su soberanía, lo que permite hablar de fronteras terrestres, marítimas y aéreas en función de la naturaleza física del espacio delimitado.

Asimismo, señala que, «Una frontera internacional es la línea formada por la sucesión de los puntos extremos del ámbito de validez espacial de las normas del orden jurídico de un Estado. La delimitación del ámbito de validez espacial del Estado puede afectar a la superficie terrestre, las aguas fluviales o lacustres, el mar, el subsuelo o la atmósfera» (Sentencia arbitral, 31-VII-1989, Determinación de la frontera marítima Guinea Bissau/Senegal).

---

<sup>1</sup> Diccionario de la Real Academia. Ver: <https://dle.rae.es/!%C3%ADmite#A1nxqSN>

<sup>2</sup> Diccionario panhispánico del español jurídico. Ver: <https://dpej.rae.es/ema/territorio>

<sup>3</sup> Diccionario panhispánico del español jurídico. Ver: <https://dpej.rae.es/ema/frontera>

## II. ANTECEDENTES EN LAS CONSTITUCIONES POLÍTICAS DEL PERÚ

A continuación, se presenta las normas referidas a la materia.

NORMA	ARTÍCULO
Constitución Política de la República Peruana de 1839 <sup>4</sup>	Art. 168º.- Ningún extranjero podrá adquirir por ningún título propiedad territorial en la República, sin quedar por este hecho sujeto a las obligaciones de ciudadano, cuyos derechos gozará al mismo tiempo.
Constitución de la República Peruana de 1856 <sup>5</sup>	Art. 26º.- Todo extranjero podrá adquirir conforme a las leyes, propiedad territorial en la República, quedando, en todo lo concerniente a dicha propiedad, sujeto a las obligaciones y en el goce de los derechos de peruano.
Constitución Política del Perú de 1860 <sup>6</sup>	Artículo 28.- Todo extranjero podrá adquirir, conforme a las leyes, propiedad territorial en la República, quedando en todo lo concerniente a dicha propiedad, sujeto a las obligaciones y en el goce de los derechos de peruano.
Constitución Política del Perú sancionada por el Congreso Constituyente de 1867 <sup>7</sup>	Art. 26o.-Todo extranjero puede adquirir en la República propiedad territorial, conforme a las leyes; quedando, en todo lo concerniente a dicha propiedad, sujeto a las obligaciones y el goce de los derechos de peruano.
Constitución para la República del Perú de 1920 <sup>8</sup>	Art. 39º.- Los extranjeros, en cuanto a la propiedad, se hallan en la misma condición que los peruanos, sin que en ningún caso pueden invocar al respecto situación excepcional ni apelar a reclamaciones, diplomáticas. En una extensión de cincuenta kilómetros distante de las fronteras, los extranjeros no podrán adquirir ni poseer, por ningún título, tierras, aguas, minas y combustibles, directa o indirectamente, ya sea individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, la propiedad adquirida, salvo el caso de necesidad nacional declarada por ley especial.
Constitución Política del Perú de 1933 <sup>9</sup>	Artículo 32.- Los extranjeros están, en cuanto a la propiedad, en la misma condición que los peruanos, sin que en ningún caso puedan invocar al respecto situación excepcional ni apelar a reclamaciones diplomáticas.  Artículo 36.- Dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por ningún título, tierras,

<sup>4</sup> Constitución Política de la República Peruana de 1839. Art. 168. 10.11.1839. Ver:

[https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1839/Cons1839\\_TEXTO.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1839/Cons1839_TEXTO.pdf)

<sup>5</sup> Constitución de la República Peruana de 1856. Art. 26. 13.10.1856. Ver:

[https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1856/Cons1856\\_TEXTO.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1856/Cons1856_TEXTO.pdf)

<sup>6</sup> Constitución Política del Perú de 1860. Art. 28. 10.11.1860. Ver:

[https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1860/Cons1860\\_TEXTO.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1860/Cons1860_TEXTO.pdf)

<sup>7</sup> Constitución Política del Perú sancionada por el Congreso Constituyente de 1867. Art. 26. 29.08.1867. Ver:

[https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1867/Cons1867\\_TEXTO.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1867/Cons1867_TEXTO.pdf)

<sup>8</sup> Constitución para la República del Perú de 1920. Art. 39 18.01.1920. Ver:

[https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1920/Cons1920\\_TEXTO.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1920/Cons1920_TEXTO.pdf)

<sup>9</sup> Constitución Política del Perú de 1933. Arts. 32 y 36 29.03.1933. Ver:

[https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1933/Cons1933\\_TEXTO.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1933/Cons1933_TEXTO.pdf)

	aguas, minas o combustibles, directa o indirectamente, individualmente o en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado la propiedad adquirida, excepto el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa.
Constitución para la República del Perú de 1979 <sup>10</sup>	Artículo 126.La propiedad se rige exclusivamente por las leyes de la República. En cuanto a la propiedad, los extranjeros, personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar al respecto situaciones de excepción ni protección diplomática. Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir, ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho adquirido. Se exceptúa en el caso de necesidad nacional declarada por ley expresa.
Constitución para la República del Perú de 1993 <sup>11</sup>	Artículo 71. En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática.  Sin embargo, dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley.

Fuente: Congreso de la República. Archivo Digital de la Legislación Perú. Constituciones políticas del Perú.  
Elaboración: Área de Servicios de Investigaciones y Seguimiento Presupuestal (ASISP)

### III. ESPÍRITU DEL LEGISLADOR

#### 3.1. Debate constitucional en el Pleno del Congreso

El 24 de agosto de 1993<sup>12</sup>, en la 29ª R-1 sesión (Vespertina) se votó la reconsideración presentada a la aprobación del artículo 78 del proyecto de texto constitucional:

Artículo 78º. En cuanto a la propiedad, los extranjeros, personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática.

Sin embargo, dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer, por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni

<sup>10</sup> Constitución Política del Perú de 1979. Art. 126. 12.07.1979. Ver: [https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones\\_ordenado/CONSTIT\\_1979/Cons1979\\_TEXTO\\_CORREGIDO.pdf](https://www.leyes.congreso.gob.pe/Documentos/constituciones_ordenado/CONSTIT_1979/Cons1979_TEXTO_CORREGIDO.pdf)

<sup>11</sup> Constitución para la República del Perú de 1993. Art. 71. 29.12.1993. Ver: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/constitucion/constitucion/Constitucion-abril-2024.pdf>

<sup>12</sup> Congreso Constituyente Democrático. Diario de los Debates Debate Constitucional Pleno-1993. Constitución Política de 1993. Tomo III. 10.8.93 al 3.9.93. Páginas. 2267, 2268, 2269, 2270, 2271 y 2308. Publicación Oficial. Lima, Perú. 1993. Ver: <https://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/diariodebates/debate-constitucional/1993/tomo3/index.html>

indirectamente, individualmente ni en sociedad; bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido.

Se exceptúa el caso de necesidad pública declarada expresamente por ley orgánica sectorial.

Siendo aprobado el artículo con 55 votos a favor y 5 en contra.

Durante el debate se presentaron dos posiciones:

- La primera, sugería la eliminación del segundo párrafo toda vez que la restricción contenida desalienta la inversión, constituyendo un perjuicio para la economía nacional; pudiéndose establecer límites para las inversiones en frontera en las cláusulas de los contratos ley a ser suscritos.
- La segunda, defendía el bien jurídico de la seguridad nacional y exponía la opinión favorable de las Fuerzas Armadas.

A continuación, se presenta las intervenciones correspondientes:

- **El señor CARRIÓN RUIZ (R).**- <sup>13</sup>Señor Presidente: En lo que se refiere al artículo 78º, me voy a permitir volver a insistir en que el segundo párrafo es absolutamente innecesario, además de muy extenso, mediante el cual se prohíbe a los extranjeros tener propiedades dentro de los cincuenta kilómetros de la frontera.

Sinceramente, en primer lugar, creo que como concepto es un verdadero anacronismo y como realidad económica algo realmente perjudicial para los intereses nacionales. Aquí quisiera referirme al hecho de que Andoas, que es el centro operativo de la Occidental Petroleum, está a treinta kilómetros de la frontera con Ecuador y los ramales de sus tuberías están cerca de la frontera ecuatoriana. Si nosotros no extraemos este petróleo, tendríamos que dejar la opción de que lo hagan nuestros vecinos, en perjuicio neto del país. Entonces, esta opción me parece totalmente inconveniente e innecesaria, porque con ella no estamos salvaguardando los intereses del país, sino realmente perjudicando.

De otro lado, esto viene a colación de lo que se señala en el siguiente artículo, el 79º, que es suficiente para poner a salvaguarda los intereses del país en todo lo que se pudiera considerar como cosa exclusivamente necesaria para la seguridad nacional. Voy a leer rápidamente el artículo 79º, que dice: "La ley puede, exclusivamente por razón de seguridad nacional, establecer temporalmente restricciones y prohibiciones especiales para la adquisición, posesión, explotación y transferencia de determinados bienes". Este artículo es perfectamente claro, sería más que suficiente para no tener ninguna preocupación con relación a la seguridad nacional.

Por eso, propongo que el extenso segundo párrafo del artículo 78º sea definitivamente suprimido; y si pudiéramos suprimir todo el artículo, creo que sería mucho mejor, mucho más preciso.

---

<sup>13</sup> CARRIÓN RUIZ, Juan. Cit. P. 2268

De otro lado, la semana pasada acabamos de aprobar la Ley de Hidrocarburos, que es una norma que, como lo acabo de decir, tiene muchas veces que ver con explotaciones que están probablemente dentro de los cincuenta kilómetros de la frontera. Por supuesto que en la ley ha habido la precaución de establecer normas que se consideran como normas preferentes de interés nacional. Por esta razón, la Ley de Hidrocarburos permitiría eventualmente que el artículo 79° fuera superado.

En el artículo 79° -repito- está todo lo necesario para salvaguardar la seguridad nacional en cualquier circunstancia. Entonces, no creo que se justifique mantener en el artículo 78° el segundo párrafo, por lo cual, Presidente, propongo que éste simplemente sea suprimido.

- **El señor SOTOMARINO CHÁVEZ<sup>14</sup>** (PPC).- Señor Presidente: En los mismos términos que el señor Carrión, considero que la Constitución no puede contener artículos que la contradigan a sí misma, porque incluso cuando en el artículo 2° se habla de los derechos de la persona, es en referencia a la persona natural y también a la persona jurídica, porque, cuando se menciona a alguna de las dos personas, en ese caso se determina de cuál de las dos se trata. El inciso 2) del artículo 2° establece la igualdad ante la ley de toda persona.

De otro lado, el artículo 78° propiamente dicho, establece: "En cuanto a la propiedad, los extranjeros, personas naturales o jurídicas, están en las mismas condiciones que los peruanos (...). Sin embargo...". Esto quiere decir entonces que ya no están en las mismas condiciones, siempre desde el punto de vista de la contradicción al interior del artículo.

Pero lo que dice la segunda parte del artículo 78° es un chauvinismo a todas luces inconveniente para el país. Éste es un artículo desalentador para cualquier posibilidad de inversión extranjera y de inversión de cualquier índole dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, en especial habiendo riquezas petroleras y también, con toda probabilidad, auríferas.

Ahora, la zona que acabamos de ver, en Yanacocha, donde el Presidente de la República estuvo presente y también estuve yo, es una formación de novísimo criterio geológico que llega a la zona de frontera. Ahí hay ahora que yo sepa por lo menos cuatro empresas internacionales buscadoras de oro, de las más importantes del mundo, interesadas en explotar esa riqueza. El Perú produce diez toneladas de oro por año. Esa sola mina, Yanacocha, puede estar produciendo otras cuatro o cinco toneladas al año. Imagínense si hubiera más minas como Yanacocha allí, en la frontera. El Perú puede volverse un país muy importante en la explotación aurífera si dejamos de lado esa clase de chauvinismos.

Quiero además mencionar no solamente el artículo 79°, que el señor Carrión ha considerado suficiente en vez de esta versión chauvinista del artículo 78°, porque la ley puede exclusivamente por razones de seguridad nacional- y en las fronteras creo que no se puede apelar a otra razón- establecer temporalmente restricciones, prohibiciones especiales para que los extranjeros puedan adquirir, etcétera. Esto ya hace innecesaria la

---

<sup>14</sup> SOTOMAYOR CHÁVEZ, Celso. Cit. P. 2268, 2269

versión de la segunda parte del artículo 78°. Pero si vamos más atrás y nos ponemos en el artículo 69°.

Presidente, el señor Ferrero me pide una interrupción.

**El señor PRESIDENTE.-** Puede interrumpir, señor Ferrero.

**El señor FERRERO COSTA<sup>15</sup> (NM-C90).-** Solamente para preguntarle a Celso Sotomarino: si ése fue un artículo chauvinista, ¿por qué el Partido Popular Cristiano aprobó la Constitución de 1979 con una declaración igual?

**El señor PRESIDENTE.-** Continúe, señor Sotomarino Chávez.

**El señor SOTOMARINO CHÁVEZ<sup>16</sup> (PPC).-** Porque nosotros podemos estar equivocados una y mil veces y nuestro error no consagra derecho, el error ni la falta consagran derecho; por consiguiente, no consagran razón.

Así que puedo decirle que yo he renegado siempre de posiciones de esta clase. Al interior de una comunidad política se adoptan acuerdos, tal como hacen ustedes; entonces, es natural que a veces uno pueda encontrarse involucrado de cierto modo en un criterio que sólo tangencialmente toca la propia razón, porque se trata, por encima de todas las cosas, de la razón del grupo.

Si nos remitimos al artículo 69°, que afortunadamente no se modificó y es un artículo de excelencia en la Constitución, veremos que en su parte final dice: "Mediante contratos-ley el Estado puede establecer garantías y seguridades. No pueden ser modificados legislativamente, sin perjuicio de la protección a que se refiere el párrafo anterior".

En el contrato-ley se puede colocar cláusulas que de cualquier manera pudieran preservar de susceptibilidades fronterizas; por ejemplo, en un lugar donde nos interese que nuestro vecino territorial no ingrese con posibilidades de perturbar nuestra soberanía o nuestro derecho como nación, nosotros en el contrato-ley podemos incluir cláusulas que digan que en este caso aceptamos solamente la condición de empresa mixta asociada con empresa peruana, que debería detentar la mayoría de las acciones; y así preservamos el interés nacional.

Pero una cláusula como la segunda parte del artículo 78° me parece no sólo conceptualmente retrógrada, sino objetivamente contraria a los más puros y claros intereses del país. Por eso, apelo a que no hay que discrepar de lo que se refiere a los auténticos intereses del país, aunque todos seguramente tengamos en este Hemiciclo una capacidad de discrepancia, a veces juzgada excesiva. Es mi concepto de conciencia, y lo es también de mi grupo, que esta segunda parte del artículo 78° debe ser suprimida.

- **El señor VELÁSQUEZ GONZÁLES<sup>17</sup> (FNTC).-** Muchas gracias, señor Presidente. Estoy solo, felizmente.

El país necesita inversión para que se abran fuentes de trabajo. Primero debemos pensar todos los peruanos en *el pan nuestro de cada día* y

---

<sup>15</sup> FERRERO COSTA, Carlos. Cit. P. 2269

<sup>16</sup> SOTOMAYOR CHÁVEZ, Celso. Cit. P. 2269

<sup>17</sup> VELÁSQUEZ GONZALES, Jorge. Cit. P. 2270

posteriormente en intereses a veces subalternos o -como lo ha dicho muy bien el ingeniero Celso Sotomarino- en chauvinismos.

Hay que analizar la clase de contratos que se van a realizar o establecer en el país y -también como lo ha señalado el colega Sotomarino -para eso están las cláusulas, los acuerdos que se puedan tomar con las empresas con las cuales se suscriben los contratos. No hay que dejar la posibilidad, la mínima posibilidad de que un futuro gobierno -de derecha, de izquierda o de centro- pueda modificar contratos-ley que dan seguridad a la inversión extranjera y nacional en nuestro país.

Si nosotros miramos retrospectivamente, vamos a ver que la inseguridad jurídica no ha permitido que este país desarrolle productivamente. Todos se han llenado la boca al respecto; sin embargo, en el momento que estos acuerdos son tangibles, a través de un dispositivo, en la Constitución nos olvidamos del asunto y surgen los intereses políticos partidarios, sobreponiéndose al interés de todos los peruanos; y eso está mal. Hay que analizar exhaustivamente la posición. Naturalmente, como peruanos no queremos, por ejemplo, que cerca de nuestra frontera sur se vendan los territorios a los países vecinos. De alguna forma habrá que reglamentar la ley, cuando se trate específicamente sobre los contratos ley en una ley orgánica, y para eso en su momento se establecerán las condiciones pertinentes al establecimiento de ese tipo de inversiones en la zona de frontera.

Pero no por esta razón podemos cerrar las puertas a la inversión que llegue a nuestro país. ¿Cuál ha sido el problema por el cual no ha habido inversión de extranjeros ni de peruanos desde hace veinte años en el Perú? Por la inseguridad jurídica. Hoy un gobierno da una ley de incentivos y mañana sale otro, la borra con un codo y dicta otra ley que perjudica a la empresa que confió en una ley que dio en su oportunidad ese país, en este caso el nuestro.

Por eso hay que dar seguridad a las personas que están interesadas en invertir en el Perú.

Nadie, ninguna empresa va a arriesgarse a invertir cien, doscientos, trescientos millones en infraestructura, a traer maquinarias sofisticadas para producir determinado producto, cuando dentro de cinco años puede surgir otro gobierno que le quita los incentivos, ocasionando que toda la inversión que ha hecho se pierda, perjudicándola. El comentario general será que en este país nadie puede arriesgar un solo centavo, un solo dólar. Consecuentemente, esto representa un peligro para las oportunidades de trabajo de muchos trabajadores peruanos que no tienen ahora empleo.

Por ello, es importante y necesario que la mayoría rectifique y deje, por lo menos, el artículo tal como se propuso primigeniamente, para evitar cualquier problema que pueda después hacer colapsar las posibilidades de inversión en el Perú. Éste es el momento en el que nosotros debemos dar todo el apoyo a la inversión extranjera. (...).

- **El señor OLIVERA VEGA<sup>18</sup> (FIM).**- Señor Presidente: Al momento de hablar de los temas generales, nosotros expresamos nuestra opinión respecto a flexibilizar esta norma de tal manera que no se pueda caer en lo que podría entenderse como una traba para la inversión extranjera. Creemos que, tal vez, la fórmula planteada por el señor Flores-Araoz es

<sup>18</sup> OLIVERA VEGA, Fernando. Cit. P. 2270, 2271

una solución intermedia, en la cual se exceptúa el caso de necesidad pública declarada expresamente por ley orgánica sectorial, para calificar de esa manera la inversión extranjera necesaria dentro de los cincuenta kilómetros de la frontera.

Es un tema en el que, si existiera el tiempo suficiente para poder realizar un verdadero estudio reflexivo, meditado, debería citarse a las partes involucradas. Y creo que una opinión que debería haber sido consultada necesariamente es la de nuestras Fuerzas Armadas. Estoy estudiando el caso y realmente me preocupa que, de alguna manera, a través de una liberalización total, pasando de un extremo a otro, bajo fundadas razones de convocar la inversión extranjera, se pueda en efecto estar poniendo en peligro la seguridad nacional si es que no hay el control debido, para evitar -como dije citando algunos casos- que, de manera directa o encubierta, pudieran estar generando enclaves en el Perú nuestros países vecinos o algunos otros que puedan tener interés en crear algún tipo de conflicto. (...)

- **El señor FERRERO COSTA<sup>19</sup> (NM-C90).**- Presidente, lo que no se pudo decir todavía es que el origen de ese artículo es la historia peruana, y el más remoto, sin mencionar los otros, es la guerra con Chile. ¿Qué ocurrió entonces? Que los intereses chilenos sobre las salitreras en Bolivia fueron la causa más importante de la guerra con Chile. Desde ese momento, para todo lo que ha seguido en nuestra historia, el Perú tomó tal acontecimiento y experiencia para ser muy claro en que la propiedad de los extranjeros en la frontera debe merecer un tratamiento diferente a la propiedad de extranjeros en otros lugares del país.
- **El señor TORRES Y TORRES LARA<sup>20</sup> (NMC90).**- "Artículo 78º.- En cuanto a la propiedad, los extranjeros, personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática.

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

Debo advertir que, en opinión de las Fuerzas Armadas, el artículo debía mantenerse tal como estaba en la Carta de 1979. Por eso hemos buscado una solución razonable que se expresa en el último párrafo, que decía antes: "Se exceptúa el caso de necesidad pública, expresamente declarada por ley"; estableciendo ahora que "se exceptúa cuando expresamente sea declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros, conforme a ley", con lo cual se combina las dos autoridades, para el efecto de una exoneración de esta naturaleza.

<sup>19</sup> FERRERO COSTA, Carlos. Cit. P. 2271

<sup>20</sup> TORRES Y TORRES LARA, Carlos. Cit. P. 2308

### 3.2. Jurisprudencia Constitucional

El Tribunal Constitucional en la Sentencia 04966-2008-PA/TC<sup>21</sup>, recaída en la demanda de recurso de agravio constitucional interpuesto por Erasmo Mario Lombardi Perazzo contra la resolución de la Sala Civil de la Corte Superior de Justicia de Tacna, de fecha 11 de junio de 2008, declaró improcedente la demanda. Así, con relación a la restricción de adquirir propiedades dentro de los cincuenta kilómetros de la frontera, para los ciudadanos extranjeros, resolvió que lo dispuesto en el artículo 71 de la Constitución Política es razonable y proporcional, en tanto aquellos “tienen la posibilidad de acceder a la titularidad de una propiedad en cualquier otra parte del territorio de la República”, y se justifica en defensa del bien jurídico de la seguridad nacional y la preservación de la soberanía del Estado.

4. El artículo 71 ° de la Constitución señala lo siguiente:

Artículo 71.- En cuanto a la propiedad, los extranjeros, sean personas naturales o jurídicas, están en la misma condición que los peruanos, sin que, en caso alguno, puedan invocar excepción ni protección diplomática.

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

A partir de la interpretación de los alcances de la restricción impuesta por el segundo párrafo del artículo 71 ° respecto de la titularidad del derecho de propiedad de los extranjeros entro de los cincuenta kilómetros de frontera, se verificará si la emplazada ha incurrido o no en una afectación del derecho invocado.

5. Si bien se establece como regla general la igualdad de condiciones entre peruanos y extranjeros a efectos de la titularidad del derecho de propiedad, así como a la legitimidad de su ejercicio y a las restricciones legales, la Constitución precisa un supuesto de excepción a dicha regla, que es la prohibición para que los extranjeros puedan acceder, bajo cualquier título, la propiedad o posesión dentro de los cincuenta kilómetros de las fronteras. Se desprende de ello que no pueden adquirir ni poseer directa ni indirectamente, es decir, queda excluido hacerlo a través de sociedades u otras personas jurídicas, o de interpósita persona; pues dichos actos adolecerían de simulación y fraude inconstitucional.

6. Lo que para efectos del presente caso corresponde, este Colegiado determina que del tenor de la disposición constitucional se desprende que la prohibición comprende cualquier predio, tanto predios rurales como urbanos. Esto es así por cuanto:

<sup>21</sup> Tribunal Constitucional. Sentencia 04966-2008-PA/TC. Fundamentos 4, 5, 6 y 7. 13.04.2009. Ver: <https://www.tc.gob.pe/jurisprudencia/2009/04966-2008-AA.pdf>

(i) La preservación del bien constitucional Seguridad Nacional (artículo 44° de la Constitución) exige tomar en cuenta que las zonas de frontera son las más susceptibles de ser afectadas por una invasión extranjera, la cual podría ser realizada de modo indirecto mediante la adquisición de terrenos en la zona por parte de extranjeros, en atención a lo cual requieren de una protección especial. Así, se justifica la restricción del derecho de propiedad a favor de la optimización de otro bien jurídico de relevancia constitucional, como lo es la Seguridad Nacional, que está directamente relacionada con la preservación de la soberanía del Estado<sup>22</sup>.

(ii) La expresión "por título alguno": Se observa que fue voluntad del constituyente poner énfasis en excluir cualquier forma o modo de transmisión de la propiedad que beneficie a los extranjeros otorgándoles la posibilidad de ser propietarios o poseedores de terrenos en las zonas de frontera. Ello supone incluir los derechos sobre las tierras en las cuales se han levantado edificaciones en las ciudades, es decir, predios urbanos edificados, pues entendemos por predio urbano aquel que ha sido objeto de habilitación (se entiende la tierra o terreno o suelo) para ser incorporado a una zona urbana.

7. Cabe precisar que dicha restricción es razonable y proporcional, en tanto que el ámbito de su extensión -cincuenta kilómetros- no resulta una afectación desmedida al derecho de propiedad de los extranjeros, quienes tienen la posibilidad de acceder a la titularidad de una propiedad en cualquier otra parte del territorio de la República, con las restricciones que se establezcan por medio de las leyes pertinentes<sup>23</sup>.

### 3.3. Doctrina

- De acuerdo con Enrique BERNALES (1999)<sup>24</sup>, la segunda parte del artículo 71 de la Constitución establece un trato diferencial a peruanos y extranjeros en relación con la adquisición de derechos sobre bienes especificados en el texto, que estén ubicados dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras. Señala también que el derecho adquirido por el extranjero se pierde en beneficio del Estado.

Agrega que la norma se aplica a la propiedad, pero también a todos los derechos, ya sean de naturaleza real o personal, que impliquen la posesión, sin importar el título por el que se obtuvieron, por motivos de seguridad nacional, en tanto el Estado siempre ha considerado que lo contrario podría generar problemas en las relaciones fronterizas con naciones extranjeras. Como resultado, solo se pueden establecer tales derechos en situaciones excepcionales.

<sup>22</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>23</sup> El subrayado es nuestro.

<sup>24</sup> BERNALES BALLESTEROS, Enrique. La Constitución de 1993. Análisis Comparado. Página 49. Lima, Perú. Quinta Edición: Setiembre de 1999.

- Por su parte, Marcial RUBIO (1999)<sup>25</sup>, concluye que el artículo 71 habla tanto de propiedad como de posesión de bienes y derechos, y que ello incluye todas las posibles formas de adquisición de derechos de los extranjeros desde que la posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad (artículo 896 del Código Civil<sup>26</sup>). La limitación alcanza, por tanto, a todos los derechos pues la propiedad y la posesión incluyen todo el universo posible en esta materia.

#### IV. LEGISLACIÓN COMPARADA

En Bolivia, Brasil y Perú las normas sobre la materia son reguladas constitucionalmente. Por otro lado, en Chile, Colombia y Ecuador lo son por Ley y Decreto Ley.

En los siguientes cuadros se muestran las características:

**Cuadro 1**

País	Constitución	Legislación
Bolivia	✓	
Brasil	✓	
Chile		✓
Colombia		✓
Ecuador		✓
Perú	✓	

Elaboración: Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal (ASISP)

**Cuadro 2**

PAÍS	
<b>Bolivia</b>	<p>Constituye zona de seguridad fronteriza los cincuenta kilómetros a partir de la línea de frontera.</p> <p>Ninguna persona extranjera, individualmente o en sociedad, podrá adquirir propiedad en este espacio, directa o indirectamente, ni poseer por ningún título aguas, suelo ni subsuelo; excepto en el caso de necesidad estatal declarada por ley expresa aprobada por dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional.</p>
<b>Brasil</b>	<p>La porción de tierra de ciento cincuenta kilómetros de ancho, a lo largo de las fronteras terrestres, designada como la franja fronteriza, se considera fundamental para la defensa del territorio nacional, su ocupación y uso serán regulados por ley.</p>

<sup>25</sup> Marcial RUBIO. Estudio de la Constitución Política de 1993. Página 381. Lima, Perú. Tomo 3. Fondo Editorial. Primera Edición, febrero de 1999. Pontificia Universidad Católica del Perú. Ver: [https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/68/EC\\_MRvol03.pdf](https://repositorio.pucp.edu.pe/index/bitstream/handle/123456789/68/EC_MRvol03.pdf)

<sup>26</sup> Código Civil. Artículo 896.- La posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad. Ver: <https://spij.minjus.gob.pe/spij-ext-web/#/detallenorma/H682684>

<b>Chile</b> <sup>27</sup>	Por razones de interés nacional se prohíbe adquirir el dominio y otros derechos reales o ejercer la posesión o tenencia de bienes raíces situados total o parcialmente en las zonas del territorio nacional, actualmente declaradas fronterizas en virtud del decreto con fuerza de ley N° 4, de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores, a los nacionales de países limítrofes salvo que medie la autorización expresa.
<b>Colombia</b>	Por mandato legal, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.  La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.
<b>Ecuador</b>	La zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente.  Se prohíbe a las personas naturales o jurídicas extranjeras y a las personas jurídicas nacionales conformadas por uno o más personas naturales o jurídicas extranjeras, la posesión, adquisición y concesiones de tierras en las zonas de seguridad de frontera y en las áreas reservadas de seguridad, con excepción de los espacios poblados y urbanos ubicados en dichas zonas.
<b>Perú</b>	Dentro de cincuenta kilómetros de las fronteras, los extranjeros no pueden adquirir ni poseer por título alguno, minas, tierras, bosques, aguas, combustibles ni fuentes de energía, directa ni indirectamente, individualmente ni en sociedad, bajo pena de perder, en beneficio del Estado, el derecho así adquirido. Se exceptúa el caso de necesidad pública expresamente declarada por decreto supremo aprobado por el Consejo de Ministros conforme a ley.

Elaboración: Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal (ASISP)

<sup>27</sup> Chile. DFL 1. Aprueba texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 19420. Establece incentivos para el desarrollo económico de las provincias de Arica y Parinacota, y modifica cuerpos legales que indica. Arts. 19 y 23. 11.09.2001.  
Artículo 23.- El Conservador de Bienes Raíces de Arica abrirá un registro especial en donde, a contar de la vigencia de esta ley, inscribirá todas las compraventas de inmuebles ubicados en las provincias de Arica y Parinacota, realizadas por extranjeros. Este registro estará permanentemente a disposición de las instituciones del Estado.  
Ver: <https://www.bcn.cl/levchile/navegar?idNorma=189216>

## Anexo

País	Norma	Artículo
Bolivia	Constitución Política del Estado <sup>28</sup>	<p>Artículo 262.</p> <p>I. Constituye zona de seguridad fronteriza los cincuenta kilómetros a partir de la línea de frontera.</p> <p>Ninguna persona extranjera, individualmente o en sociedad, podrá adquirir propiedad en este espacio, directa o indirectamente, ni poseer por ningún título aguas, suelo ni subsuelo; excepto en el caso de necesidad estatal declarada por ley expresa aprobada por dos tercios de la Asamblea Legislativa Plurinacional. La propiedad o la posesión afectadas en caso de incumplimiento de esta prohibición pasarán a beneficio del Estado, sin ninguna indemnización.</p> <p>II. La zona de seguridad fronteriza estará sujeta a un régimen jurídico, económico, administrativo y de seguridad especial, orientado a promover y priorizar su desarrollo, y a garantizar la integridad del Estado.</p>
Brasil	Constitución de la República Federal de Brasil <sup>29</sup>	<p>Artículo 20. Son bienes de la Unión:</p> <p>(...).</p> <p>Párrafo 1.</p> <p>(...).</p> <p>Párrafo 2. La porción de tierra de ciento cincuenta kilómetros de ancho, a lo largo de las fronteras terrestres, designada como la franja fronteriza, se considera fundamental para la defensa del territorio nacional, su ocupación y uso serán regulados por ley.</p>

<sup>28</sup> Bolivia. Constitución Política del Estado de Bolivia. Artículo 262. Ver: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/app/webroot/archivos/CONSTITUCION.pdf>

<sup>29</sup> Brasil. Constitución de la República Federal de Brasil. Párrafo 2 del Art. 20. Ver: [https://www.stf.ius.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF\\_espanhol\\_web.pdf](https://www.stf.ius.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF_espanhol_web.pdf)

Chile	<p><b>Decreto Ley 1939. Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado<sup>30</sup></b></p>	<p>Artículo 7°.- Por razones de interés nacional se prohíbe adquirir el dominio y otros derechos reales o ejercer la posesión o tenencia de bienes raíces situados total o parcialmente en las zonas del territorio nacional, actualmente declaradas fronterizas en virtud del decreto con fuerza de ley N° 4, de 1967, del Ministerio de Relaciones Exteriores, a los nacionales de países limítrofes salvo que medie la autorización prevista en el inciso tercero del presente artículo.</p> <p>La prohibición a que se refiere el inciso anterior se extenderá a las sociedades o personas jurídicas con sede principal en el país limítrofe, o cuyo capital pertenezca en un 40% o más a nacionales del mismo país o cuyo control efectivo se encuentre en manos de nacionales de esos países. Esta disposición no regirá respecto de los bienes raíces a que se refiere el artículo 19 de la ley N° 19.420.</p> <p>El Presidente de la República, mediante decreto supremo fundado en razones de interés nacional, podrá eximir, nominativa y expresamente, a nacionales de países limítrofes, de la prohibición precedente y autorizarlos para adquirir o transferir el dominio u otros derechos reales o la posesión o tenencia de uno o más inmuebles determinados, situados en zonas fronterizas.</p> <p>El decreto respectivo será expedido por intermedio del Ministerio del Interior y deberá ser suscrito también por los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, debiendo consultar dentro de sus fundamentos, informes del Estado Mayor de la Defensa Nacional y de la Dirección de Fronteras y Límites del Estado.</p> <p>Las autorizaciones referidas no conferirán privilegio de ninguna especie, no pudiendo invocarse, bajo pretexto alguno, para sustraerse de las leyes chilenas y de la jurisdicción de los tribunales nacionales.</p>
	<p><b>DFL 1. Aprueba texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 19420. Establece incentivos para el desarrollo económico de las provincias de Arica y Parinacota, y modifica cuerpos legales que indica<sup>31</sup></b></p>	<p>Artículo 19.- No se aplicará la prohibición establecida en el artículo 7° del decreto ley N° 1.939, de 1977, a las personas naturales y jurídicas de países limítrofes, respecto de bienes raíces situados en las siguientes áreas de la Comuna de Arica:</p> <p>a) Las que actualmente conforman el perímetro urbano de la ciudad de Arica, esto es, aquellas que están comprendidas en el Plan Regulador de Arica de acuerdo a los decretos supremos de Vivienda y Urbanismo números 455, de 23 de julio de 1971; 614, de 30 de septiembre de 1971; 267, de 13 de mayo de 1974; 166, de 26 de agosto de 1986; 172, de 4 de septiembre de</p>

<sup>30</sup> Chile. Decreto Ley 1939. Normas sobre adquisición, administración y disposición de bienes del Estado. Art. 7. 10.11.1977. Ver: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=6778>

<sup>31</sup> Chile. DFL 1. Aprueba texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 19420. Establece incentivos para el desarrollo económico de las provincias de Arica y Parinacota, y modifica cuerpos legales que indica. Arts. 19 y 23. 11.09.2001. Ver: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=189216>

		<p>1986; 66, de 24 de mayo de 1991; resolución de la Secretaría Ministerial de Vivienda y Urbanismo de la Primera Región N° 4, de 3 de abril de 1992, y resolución del Intendente de la I Región N° 6/71, de 5 de noviembre de 1993.</p> <p>b) Las que actualmente conforman el Parque Industrial Chacalluta, esto es, los inmuebles inscritos a fojas 4.176 N° 2.150 del año 1992 y a fojas 735 N° 471 del año 1993, ambas inscripciones del Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces de Arica, y las que actualmente conforman el Parque Industrial Puerta de América, esto es, el inmueble inscrito a fojas 2.656 N° 1.500, en el Registro de Propiedad del año 1997, del mismo Conservador de Bienes Raíces. (17)</p> <p>c) Las declaradas como Centros de Interés Turístico por el Servicio Nacional de Turismo, mediante resolución N° 121, de 31 de octubre de 1994.</p> <p>d) Las que señale el Presidente de la República mediante decreto supremo fundado, expedido a través del Ministerio del Interior, el que deberá llevar además las firmas de los Ministros de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional.</p> <p>Artículo 23.- El Conservador de Bienes Raíces de Arica abrirá un registro especial en donde, a contar de la vigencia de esta ley, inscribirá todas las compraventas de inmuebles ubicados en las provincias de Arica y Parinacota, realizadas por extranjeros. Este registro estará permanentemente a disposición de las instituciones del Estado.</p>
	<p><b>Constitución Política de la República<sup>32</sup></b></p>	<p>ARTICULO 289. Por mandato de la ley, los departamentos y municipios ubicados en zonas fronterizas podrán adelantar directamente con la entidad territorial limítrofe del país vecino, de igual nivel, programas de cooperación e integración, dirigidos a fomentar el desarrollo comunitario, la prestación de servicios públicos y la preservación del ambiente.</p> <p>ARTICULO 337. La Ley podrá establecer para las zonas de frontera, terrestres y marítimas, normas especiales en materias económicas y sociales tendientes a promover su desarrollo.</p>
	<p><b>Ley 2135 de 2021 (agosto 4). Diario Oficial No. 51.756 de 4 de agosto de 2021. Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos</b></p>	<p>ARTÍCULO 16. PROCESOS, ASOCIATIVOS ENTRE ENTIDADES TERRITORIALES NACIONALES Y LAS DE PAÍSES VECINOS Y FRONTERIZOS. En desarrollo de lo previsto en el numeral 4 del artículo 3o y el artículo 9o de la Ley 1454 de 2011, los departamentos fronterizos y municipios declarados como Zonas de Frontera podrán adelantar procesos asociativos</p>

<sup>32</sup> Colombia. Constitución Política de la República. Artículo 259. 20.07.1991. Ver: [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr006.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr006.html)

Colombia	<p><b>fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9o, 289 y 337 de la Constitución Política<sup>33</sup></b></p>	<p>con las entidades territoriales de un Estado limítrofe de igual orden o nivel, para la conformación de alianzas estratégicas que promuevan la preservación del medio ambiente, el fortalecimiento institucional y el desarrollo social, económico y cultural.</p>
	<p><b>Decreto Ley 2324 de 1984 (septiembre 18). Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria<sup>34</sup></b></p>	<p>ARTÍCULO 166. Bienes de uso público. Las playas, los terrenos de bajamar y las aguas marítimas, son bienes de uso público, por tanto, intransferibles a cualquier título a los particulares, quienes sólo podrán obtener concesiones, permisos o licencias para su uso y goce de acuerdo a la ley y a las disposiciones del presente Decreto. En consecuencia, tales permisos o licencias no confieren título alguno sobre el suelo ni subsuelo.</p> <p>ARTÍCULO 167. Definiciones. Para todos los efectos legales se entenderá por:</p> <p>1. Costa nacional: Una zona de dos (2) kilómetros de ancho paralela a la línea de la más alta marea.</p>
Ecuador	<p><b>Ley de seguridad pública y del Estado</b></p>	<p>Art. 39.- De la delimitación de zona de frontera. - La zona de seguridad de frontera abarca el espacio terrestre de veinte (20) kilómetros desde los límites fronterizos hacia el interior del territorio nacional, el espacio marítimo de diez (10) millas náuticas, y el espacio aéreo correspondiente.</p> <p>Art. 40.- De la prohibición a extranjeros. - Se prohíbe a las personas naturales o jurídicas extranjeras y a las personas jurídicas nacionales conformadas por uno o más personas naturales o jurídicas extranjeras, la posesión, adquisición y concesiones de tierras en las zonas de seguridad de frontera y en las áreas reservadas de seguridad, con excepción de los espacios poblados y urbanos ubicados en dichas zonas.</p> <p>Se exceptúan también las adquisiciones de tierras y concesiones realizadas por:</p>

<sup>33</sup> Colombia. Ley 2135 de 2021 (agosto 4). Diario Oficial No. 51.756 de 4 de agosto de 2021. Por medio de la cual se establece un régimen especial para los departamentos fronterizos, los municipios y las áreas no municipalizadas fronterizas, declarados zonas de frontera en desarrollo de lo dispuesto en los artículos 9o, 289 y 337 de la Constitución Política. Art. 16. 4.8.2021. Ver: [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley\\_2135\\_2021.htm](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_2135_2021.htm)

<sup>34</sup> Colombia. Decreto Ley 2324 de 1984 (septiembre 18). Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria. Arts. 166 y 167. 18.09.1984. Ver: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=78442>

		<ol style="list-style-type: none"><li>1. Matrimonios y uniones de hecho legalmente reconocidos, de ecuatorianas y ecuatorianos con extranjeros, cuya sociedad conyugal y de hecho tengan por lo menos 5 años de duración; y,</li><li>2. Personas jurídicas nacionales cuyos socios extranjeros se encuentren domiciliados en el país por el lapso de por lo menos 5 años, continuos e ininterrumpidos.</li></ol>
--	--	--

Elaboración: Área de Servicios de Investigaciones y Seguimiento Presupuestal (ASISP)