

**Algunos comentarios
sobre las "Zonas Prohibidas"**

Por el
LIC. EZIO CUSI

Dos experiencias ha tenido México en su corta vida independiente: una dolorosa, que es la pérdida de Texas y otra jubilosa, que es la incorporación de Chiapas a la Federación.

La primera de estas experiencias tuvo hondas repercusiones históricas, políticas y sociales y, como es natural, también provocó importantes reformas legislativas, algunas de las cuales fueron posteriormente recogidas por el constituyente de Querétaro.

Deseo referirme en este trabajo al régimen de propiedad de los bienes inmuebles adquiridos por extranjeros y a la prohibición para dichos extranjeros de adquirir el dominio de inmuebles en una faja de 100 kilómetros a lo largo de las fronteras y de 50 kilómetros sobre los litorales. Esta prohibición está contenida en el párrafo primero del artículo 27 de la Constitución política en vigor.

1.—Antecedentes Históricos y Legislativos.

Aunque algunos estudiosos creen ver el antecedente de las zonas prohibidas en hechos que tuvieron lugar entre los años de 1910 y 1917, es evidente que el primer antecedente de las zonas prohibidas se encuentra en la Ley de Colonización promulgada el 18 de Agosto de 1824, como se desprende de la redacción de su artículo cuarto, que dice así:

“No podrán colonizarse los territorios comprendidos entre veinte leguas limítrofes con cualquier nación extranjera, y diez litorales, sin previa aprobación del Supremo Poder Ejecutivo General”.

Aunque esta ley se promulgó con anterioridad a la primera insurrección de los colonos texanos, es indudable que ya en 1824 existían barruntos de sublevación, que los legisladores de entonces supieron captar y, adelantándose a los acontecimientos con admirable intuición, sentaron las bases legislativas para que semejantes sucesos no se repitieran.

Las leyes posteriores, a las que enseguida me referiré y que

ratificaron este principio, ya fueron hechas después de la pérdida de Texas.

Bien sabido es que Texas era una remota y abandonada provincia de México, dependiente del Estado de Coahuila. Estaba colonizada por anglo-sajones a quienes se había otorgado concesión desde tiempos de la Colonia, que fué renovada y ampliada después de la independencia. Estas concesiones eran muy liberales, pues daban a los colonos toda clase de franquicias y exenciones de impuestos. Ciertamente es que, dadas las circunstancias no podía ser de otra manera, pues si bien la soberanía de ese territorio correspondía indiscutiblemente a México, la verdad es que estaba tan alejado del centro, eran tan difíciles las comunicaciones y estaban tan descuidados los controles, que en realidad los colonos se autogobernaban. Por otra parte, las luchas intestinas se sucedían con tanta frecuencia al inicio de nuestra vida independiente, que mal pudo el Supremo Gobierno prestar la atención debida a ese alejado y desértico territorio, ni las siempre exhaustas arcas del tesoro pudieron costear la implantación de un verdadero régimen de gobierno.

Sobrada razón tiene el historiador Fuentes Mares al afirmar que Texas estaba irremisiblemente perdido para México, con Santa Anna o sin Santa Anna.¹

Nos refieren los textos de historia que en el año de 1829 los colonos texanos hicieron un primer intento de sublevación, cuya bandera era el deseo de separarse de Coahuila. Esta primer sublevación fué fácilmente sofocada, pero en el año de 1835 los colonos texanos se organizaron bajo la presidencia de Samuel Houston y la vicepresidencia de Lorenzo de Zavala y declararon su independencia respecto de México. La bandería (o el pretexto) fue en esta ocasión la abolición del régimen federalista consignado en la Constitución de 1824 y el establecimiento de un régimen centralista por Santa Anna. Según los texanos el centralismo quebrantó el lazo federal que existía entre Texas y los demás miembros de la Confederación Mexicana y por ello optaron por declarar su independencia.²

El general Santa Anna, al frente de un ejército de seis mil hombres, salió de San Luis Potosí a principios de 1836 con el fin de subyugar al grupo rebelde, pero después de una serie inicial de victorias, cayó en una emboscada en San Jacinto y fué derrotado y

1 "Santa Anna, Aurora y Ocaso de un Comediante" de José Fuentes Mares. Editorial Jus, 1959.

2 Historia de México, por W. Jiménez Moreno, José Miranda y Ma. Teresa Fernández, Editorial Eclasa, 1962.

hecho prisionero por el General Sam Houston. Para salvar su vida, ordenó al General Filisola retirarse y dejar el territorio en poder de los texanos.

Más tarde México, a través de una serie de tratados, reconoció la independencia de Texas y posteriormente los texanos pidieron su anexión a la Unión Americana.

El segundo antecedente de las zonas prohibidas lo encontramos en la Ley de 11 de Marzo de 1842, promulgada por Santa Anna como Presidente Provisional. Esta ley prohibió a los extranjeros la adquisición de propiedades en las fronteras, salvo licencia expresa del Supremo Gobierno y reglamentó la adquisición en los litorales, prohibiendo en todo caso la adquisición de aquellas tierras que estuvieran dentro de las cinco leguas de la costa.

El tercer antecedente lo encontramos en la ley de 10. de Febrero de 1856, promulgada por don Ignacio Comonfort, en la que se repitió la prohibición para el extranjero de adquirir bienes en 20 leguas de las fronteras y en la ley de 28 de Mayo de 1886, expedida por el Congreso de la Unión a iniciativa del Presidente de la República, General Porfirio Díaz.

2.—*El Artículo 27 de la Constitución de 1917.*

La prohibición contenida en las leyes que hemos citado y que constituyen sus antecedentes indubitables, fue recogida por el Congreso constituyente de Querétaro y concretamente por la Comisión Redactora del Artículo 27 Constitucional, formada por los señores Ing. Pastor Rouaix, Lic. José Natividad Macías, Lic. José I. Lugo y señor Rafael L. de los Ríos.

Causa verdadera extrañeza observar que el Diario de los Debates del Constituyente de Querétaro no consigna discusión alguna respecto a esta prohibición. Se discutió y con gran calor, la conveniencia de permitir al extranjero el acceso a la propiedad inmueble; más no se dijo una palabra acerca de las zonas prohibidas.

3.—*Países Iberoamericanos en los que existen zonas prohibidas*

Debo hacer referencia a la bien documentada e interesante tesis profesional del abogado Hernán Trinidad López,³ que me fue-

3 "La Adquisición de Inmuebles por Extranjeros dentro de Zonas Prohibidas", tesis profesional de Hernán Trinidad López, México 1965.

rá gentilmente proporcionada por mi distinguido colega y amigo el señor licenciado José Luis Siqueiros. En dicha tesis el abogado López hizo un excelente estudio comparativo de los países iberoamericanos, con referencia a las zonas prohibidas.

Nos dice el autor que Honduras y Guatemala consignan en sus constituciones la prohibición para el extranjero de adquirir bienes raíces en sus fronteras y costas, con una modalidad o excepción sumamente interesante, que más adelante analizaremos.

Ecuador, Panamá, Perú y Bolivia tienen zonas prohibidas solamente en las fronteras y, por el contrario, los demás países centro, sudamericanos y antillanos permiten al extranjero adquirir bienes raíces en forma irrestricta.

La modalidad o excepción a que nos referimos anteriormente y que propugnan las constituciones de Honduras y Guatemala, consiste en permitir al extranjero la adquisición de bienes aún en zonas prohibidas, cuando se trate de *bienes urbanos*; es decir, de inmuebles situados en áreas urbanizadas, en ciudades o poblaciones.

Esta modalidad ofrece gran interés para el presente trabajo, pues señala la pauta para establecer un criterio de distinción que facilite o permita una reglamentación de las zonas prohibidas, por la que propugnamos.

4.—*Criterios de distinción.*

El estudio de los antecedentes históricos y legislativos de las zonas prohibidas nos permite percatarnos de la finalidad que persigue esta prohibición, que no es otra sino la protección de la soberanía y del territorio nacionales. El afán de impedir la colonización por extranjeros en zonas limítrofes con otras naciones, para no dar pretexto a dichas naciones para la repetición del caso Texas, es la razón poderosa que animó al legislador para adoptar esta prohibición. En tal sentido opina también el hoy abogado Hernán Trinidad López al afirmar, en las conclusiones de su magnífica tesis profesional, que la colonización de Texas debe considerarse como el antecedente histórico que en México motivó la creación de las zonas prohibidas.

Pero el legislador mexicano, actuando en forma drástica, no se detuvo a distinguir, sino que estableció esta prohibición en forma indiscriminada siendo que, en mi modesta opinión, existen distinciones técnicas, o cuando menos de grado y de matiz, primero entre

las fronteras y los litorales y luego entre los inmuebles rústicos y los inmuebles urbanos.

Permítaseme desarrollar la idea.

5.—*Distinción entre fronteras y litorales.*

Salta a la vista que hay diferencia entre fronteras y litorales, pues mientras aquellas marcan el límite con una nación vecina, por el contrario los litorales son solamente la frontera con el mar, que no es de nadie; es decir, sí tiene una faja protectora llamada mar territorial, que pertenece, en este caso, a México.

Luego la razón para prohibir es diversa en las fronteras que en las playas, pues mientras en aquellas el temor es a la repetición del caso Texas, en las playas obviamente no puede haber un temor semejante, como lo patentiza la distinción que hacen los países en los que existen zonas prohibidas, ya que todos ellos diferencian entre fronteras y playas, aunque con diversa técnica, pues mientras Ecuador, Panamá, Perú y Bolivia solamente establecen zonas prohibidas en las fronteras, Honduras y Guatemala también las establecen en las playas, pero consignando la excepción de los bienes urbanos.

El espíritu de la prohibición, en el caso de las playas, es más bien de carácter militar, para no facilitar el desembarco de fuerzas enemigas en nuestros litorales, como veremos más adelante.

Creo haber dejado establecido que existe una diferente motivación entre la prohibición en las fronteras y la prohibición en las playas.

6.—*Punto de vista militar de la defensa de las playas.*

Decíamos en el apartado anterior que la motivación de las zonas prohibidas en las playas es de carácter militar, referida a la defensa estratégica de las costas. Pues bien, considero que tal motivación es hoy en día totalmente obsoleta. No se requiere ser experto militar para saber que el desarrollo de las armas modernas, la aviación y las nuevas técnicas militares han vuelto anticuado este concepto.

Por otra parte, el peligro que la prohibición trata de evitar no es privativo del derecho de propiedad, pues puede perpetrarse mediante el arrendamiento o mediante cualquier otro acto jurídico en virtud del cual el extranjero adquiere la posesión del inmueble estra-

tégico. Se impone aquí recordar aquella anécdota militar de la guerra de 1914 según la cual los alemanes facilitaron la invasión de sus ejércitos a través de territorio belga, mediante la adquisición que oportunamente hicieron sus agentes secretos, de propiedades en la zona fronteriza.

Salta a la vista que la misma finalidad de tipo militar la hubieran logrado los alemanes mediante el arrendamiento de esas propiedades, sin que hubieran tenido que adquirirlas, lo que demuestra que este peligro no es privativo del derecho de propiedad.

En realidad el peligro que venimos señalando es del tipo que compete al servicio de inteligencia el detectar y a la policía de seguridad de reprimir, sin que sea necesario prohibir el acceso a la propiedad al extranjero. El pretender basar la defensa de nuestros litorales en una prohibición de tipo legal equivale a "oponer un dique de papel a los torrentes impetuosos del Niágara", como dice Fuentes Mares en la obra citada.⁴

La defensa de nuestras playas debe confiarse a los militares, con apoyo en actos positivos de estrategia defensiva y no descansar en una ineficaz disposición de carácter legal.

Por último, al establecer la prohibición los legisladores olvidaron un elemento importante: la soberanía. La nación mexicana, en ejercicio de su derecho soberano, puede y debe reprimir cualquier acto que considere peligroso para la integridad de su territorio, limitando si fuere necesario (y ésto siempre en último extremo) el derecho de propiedad. El propio artículo 27 de la Constitución autoriza las limitaciones al derecho de propiedad que dicta el interés público.

Vemos pues como México cuenta con remedios jurídicos para reprimir actos que pudieran ser lesivos a su integridad territorial, sin necesidad de impedir el acceso a la propiedad a los extranjeros en las playas y centros de turismo.

7.—Distinción entre inmuebles rústicos e inmuebles urbanos.

La verdadera razón de la pérdida de Texas fue que se entregó un extenso y lejano territorio a un grupo de colonos extranjeros, sin que tal colonización extranjera tuviera como contrapartida una colonización mexicana comparable.

Esto indica que una colonización de terrenos rústicos podría

⁴ "Santa Anna, Aurora y Ocaso de un Comediante", pág. 127.

ser peligrosa aún en nuestros días, si se hace exclusivamente por extranjeros y si se ubica en terrenos limítrofes con una nación vecina, porque la historia reciente nos señala el peligro de las llamadas “minorías étnicas”, de que tanto se habló en la época inmediatamente anterior a la guerra mundial número dos y que sirvió de pretexto para la ocupación de las zonas del Ruhr, del Sudete en Checoslovaquia y de la Alta Silesia en Polonia.⁵

Admitamos pues que la colonización de terrenos rústicos no está exenta de peligro, sobre todo si se realiza en las fronteras. Por el contrario, la venta a extranjeros de lotes urbanos en ciudades o poblaciones en las que dichos extranjeros formarán una insignificante minoría, especialmente si dichos lotes urbanos se encuentran en las playas o centros de turismo, en mi modesta opinión no representa para el país peligro de ninguna especie y hago más las razones y fundamentos que impulsaron a los constituyentes de Honduras y Guatemala para consagrar esta excepción dentro de sus respectivas constituciones.

Es normal que el extranjero que adquiere un lote urbano en una población costera, lo haga con fines turísticos y de recreo y que su motivación sea la de gozar del incomparable clima y de las bellezas escénicas de nuestro país. A diferencia del colono, no adquirirá residencia en México ni perderá su domicilio en el extranjero, sino que, por regla general, pasará una temporada anual en su villa de recreo, que coincidirá con los extremados calores o con los intensos fríos del país de su origen y luego se reincorporará a su patria, para continuar en ella su vida cotidiana.

Podemos pues precisar nuestro criterio de diferenciación en la siguiente forma:

La colonización de terrenos rústicos, si se realiza en circunstancias y en lugares especiales, puede constituir un peligro para la soberanía y para el territorio nacionales.

La venta a extranjeros de lotes urbanos en ciudades y poblaciones de la costa o en centros turísticos, no representa, en la opinión del que esto escribe, ningún peligro para la soberanía o para el territorio de la nación.

8.—*Beneficios derivados del turismo.*

Analicemos ahora el aspecto positivo del problema; es decir, las ventajas que podría derivar México de la derogación parcial de la prohibición.

⁵ “The Origins of the Second World War”, por A.J.P. Taylor, 1964, Great Britain.

Es bien sabido que el turismo, dentro del actual programa de gobierno, representa un renglón importante en nuestra economía y una fuente considerable de divisas, indispensable para nivelar nuestra balanza comercial y de pagos.

Dentro de este cuadro, bien podría ser que fuera benéfico para nuestra economía el permitir al extranjero el acceso a la propiedad, en determinadas condiciones, pues ello significaría la canalización de inversiones cuantiosas y de importantes ingresos en divisas. También implicaría fomentar el desarrollo de nuestros litorales, mediante el establecimiento de empresas que se dedicaran a la industria hotelera y al turismo.

La federación y los estados también se beneficiarían por concepto de impuestos e incidentalmente habría un importante renglón de ingresos para el gobierno federal, representado por los derechos a que se refiere el Reglamento de la Ley General de Población vigente.

Creo que estos factores deben ser tomados en cuenta.

9.—*Cual es la realidad imperante.*

La realidad actual es que no obstante la prohibición constitucional, los extranjeros poseen propiedades en las costas. El que esto escribe ha tenido oportunidad de comprobar que el litoral del Pacífico, desde Baja California hasta Acapulco, está pletórico de propiedades de extranjeros, principalmente en las playas de moda como Ensenada, Mazatlán, Puerto Vallarta y Acapulco. La prohibición se evade a base de amigos mexicanos que actúan como interpósitas personas, o mediante diversos subterfugios de apariencia legal, que no es el propósito de este estudio el analizar.

Este fraude a la Ley se realiza a ciencia y paciencia del gobierno mexicano y con lujo de publicidad ("El artista John Wayne vende su casa en Acapulco", Excelsior, Septiembre 28 de 1965).

El gobierno federal tolera esta simulación, bien sea porque la considera conveniente a sus intereses o porque piensa que la prohibición constitucional es anticuada y por lo tanto inoperante. Cualquiera que sea la razón, es objetable que se permitan subterfugios de este tipo, pues ello es incompatible con la dignidad y con el decoro nacionales y no se compadece con el grado de madurez que hemos alcanzado como nación. Ya hemos observado en el pasado que, frente a situaciones que ameritan una modificación constitucional, principalmente cuando ellas afectan a los grandes tabús políticos, el

gobierno se inclina por la solución de no aplicar la ley anticuada, más bien que por la de modificarla.

Es necesario corregir este vicio y consideramos que, en el caso, es preferible hecharse a cuesta la tarea de emprender un estudio exhaustivo de las zonas prohibidas y si el resultado de este estudio acusa la conveniencia de emprender la modificación constitucional, en tal caso promoverla con franqueza y sin titubeos.

10.—*Síntomas favorables.*

Dos fenómenos han ocurrido en los últimos treinta años que bien pudiera considerarse como sintomáticos de un clima favorable para la modificación que propugnamos. La primera es la autorización dada a la Secretaría de Relaciones Exteriores por acuerdo del 22 de Noviembre de 1937, dictado por el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, para conceder permisos a instituciones nacionales de crédito para adquirir en fideicomiso el dominio directo de inmuebles urbanos dentro de las zonas prohibidas, siendo el objeto del fideicomiso el transmitir a los particulares la posesión y el goce de dichos inmuebles.

Se entiende que estos fideicomisos se realizaban en beneficio exclusivo de los extranjeros, puesto que los mexicanos no tenían necesidad de utilizar esta figura jurídica.

La Secretaría de Relaciones Exteriores concedió estos permisos durante varios años y aunque posteriormente cayeron en desuso, el sólo hecho de haberse concedido éstos y la mera redacción del acuerdo del ex-presidente Cárdenas a que hemos aludido, implica un distinto enfoque del problema.

El otro fenómeno consiste en el acuerdo celebrado en el año de 1962 entre los presidentes Adolfo López Mateos, de México y John F. Kennedy, de Estados Unidos, en ocasión de la visita de este último mandatario a la Ciudad de México. Mediante este acuerdo México se comprometió a recibir hasta cien mil pensionados norteamericanos y a promover la creación de centros urbanos en lugares idóneos de la República Mexicana, para dar cabida a estos pensionados.

Por cierto que este acuerdo dió origen a una modificación a la Ley General de Población, en virtud de la cual se establecieron toda clase de franquicias para la calidad migratoria de "rentista", precisamente para poderse aplicar a los pensionados.

Aunque el acuerdo a que aludimos no se refiere a las zonas prohibidas, es evidente que el espíritu que lo animó fue muy diverso del que prevalecía cuando se establecieron las zonas prohibidas.

11.—*Conclusiones.*

PRIMERA.—Deberá promoverse la modificación al párrafo primero del artículo 27 de la Constitución, a su Ley Orgánica y a su Reglamento, no con el fin de suprimir las zonas prohibidas, que constituyen una tradición legislativa nuestra, sino para conservarlas, más no como una prohibición drástica y absoluta sino adecuada a nuestro tiempo y a nuestra realidad económica y social; estableciendo al efecto las distinciones que se impongan según su naturaleza y según la intensidad del peligro que representen.

SEGUNDA.—Deberá subsistir la prohibición para la colonización por extranjeros de terrenos rústicos ubicados en las fronteras con otras naciones y aún cuando la colonización se ubique en zonas no fronterizas, deberá siempre procurarse que dicha colonización tenga como contrapartida una colonización mexicana cuando menos comparable, para evitar en lo posible la creación de minorías étnicas, que la historia señala como peligrosas.

TERCERA.—En vista de que las zonas prohibidas en las costas se inspiraron en razones de seguridad militar que son, hoy en día, totalmente anticuadas; puesto que la protección de los litorales no puede ni debe descansar en la falsa seguridad de una prohibición de tipo legal y, como por otra parte, puede resultar benéfico para el país el permitir a los extranjeros la adquisición de propiedades en las costas, debe establecerse, como excepción a la regla general, la posibilidad de que el extranjero adquiera en plena propiedad lotes urbanos en las playas, donde pueda fincar con fines residenciales y de turismo.

CUARTA.—Deberá adoptarse una estricta política de obediencia a la norma legal imperante, para evitar la simulación como sistema de vida, tanto de gobernantes como de gobernados. A tal fin deberá velarse porque el precepto constitucional modificado sea impuesto con el máximo rigor.