

SEGUNDA PARTE

DERECHO AGRARIO REVOLUCIONARIO

CAPITULO VIII

PROPIEDAD PARTICULAR AGRARIA

1. Función social de la propiedad	205
2. La Constitución de 1917	210
3. La pequeña propiedad	220
4. Síntesis	226

CAPITULO VIII

PROPIEDAD PARTICULAR AGRARIA

SUMARIO: 1. *Función social de la propiedad.* 2. *La constitución de 1917.* 3. *La pequeña propiedad.* 4. *Síntesis.*

1. *Función social de la propiedad*

Es casi una opinión unánime, que el derecho de propiedad en el mundo actual no puede revestir las características de que fue dotado inicialmente en la civilización romana, durante la etapa del derecho quirritario, en que se concibió a la propiedad como profundamente individualista con un dominio absoluto, exclusivo, perpetuo e irrevocable sobre los bienes. Tampoco es posible aceptar las características que adoptó posteriormente en el liberalismo del siglo XIX en el que, como lo estableció Juan Izurieta Craig,¹ se afirmó la existencia de la propiedad individual y privada, determinándose como un derecho inviolable del hombre.

La propiedad en el mundo contemporáneo, en el que se encuentran dos grupos antagónicos claramente identificados, como aquellos que carecen de todo y los propietarios que todo tienen, ha hecho necesario un replanteamiento de la institución, distinguiendo, como atinadamente lo señaló el jurista cubano Mario Díaz Cruz,² si el derecho de propiedad es simplemente la relación del hombre con el bien de su pertenencia, en cuyo caso será ilimitado, exclusivo y abso-

¹Izurieta. Craig, Juan, "El derecho de propiedad y su función social", en *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, 1951, año XIII, números 68-69.

²Díaz Cruz, Mario, "La propiedad: función social", en *Revista Cubana de derecho*, La Habana, Cuba, enero-marzo de 1946, año XX, Núm. 1, p. 15.

luto, o si bien supone la obligación de todos los demás ciudadanos a su respeto, lo que planteará hasta qué punto el uso de ese derecho puede ir en contra del interés general de todos los ciudadanos, o en suma, hasta qué límite llega la obligación de los ciudadanos de respetar ese derecho, que se convierte en una agresión para el cuerpo social.

Creemos que es en este segundo sentido en el que interesa al mundo moderno y a sus legisladores, porque ha obligado a concebir que el derecho de propiedad tiene una función social que cumplir en beneficio tanto del individuo como de la sociedad de que éste forma parte.

Existe una enorme bibliografía tendiente a precisar la función social que reviste en nuestros días la propiedad. En ella se ha establecido que el derecho de propiedad supone el servicio a los intereses de la comunidad; una obligación de solidaridad social; diversas limitaciones a la propiedad; deberes del propietario de realizar actos positivos en beneficio de la sociedad, y la obligación de obtener una más abundante y mejor producción para provecho individual y colectivo.

Como se ve, en todas las ideas acerca de la propiedad con función social campean el elemento individual y el colectivo en busca de un justo equilibrio, que pretende encontrarse no sólo en la limitación del derecho, sino en la imposición de deberes.

De acuerdo a la doctrina, es León Duguit el precursor de la idea de explicar a la propiedad, según Duguit, se puede resumir en las siguientes reglas: 1a. El propietario tiene el deber y por lo tanto la facultad de emplear los bienes que detenta en la satisfacción de necesidades individuales, y particularmente de las suyas propias; de emplear las cosas en el desarrollo de su actividad física, intelectual y moral. 2a. El propietario tiene el deber y por lo tanto la facultad de emplear sus bienes en la satisfacción de las necesidades comunes de la colectividad.³

Sobre estas ideas gira la conformación del nuevo concepto de pro-

³Córdoba Soto, Pablo, "Fundamentos del derecho de propiedad", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Medellín, Colombia, Universidad Pontificia Bolivariana, junio 1966, p. 74.

piedad. En todo caso las variantes aportadas por la mayoría de los autores se dan en el sentido de que para algunos supone únicamente limitaciones a este derecho y para otros se trata, de acuerdo al pensamiento de Duguit, de verdaderos deberes.

Así por ejemplo Miguel Aguilo apunta que la propiedad privada se admite como un derecho de ejercicio racional y limitado que tiene una función económica y social muy importante. Estas limitaciones, afirma, no son un ataque al derecho de propiedad, sino una regulación de este derecho, exigiéndole su función social, supeditándolo al bien común. En tanto, Francisco Ramírez Alfonso, respecto al mismo tema, manifiesta: “permanezcamos en el justo medio otorgando amplias garantías a la propiedad privada y precisando los deberes que por su función social le corresponden, hasta donde lo pida el bien general”.⁴ En sentido similar se pronuncia Juan Arellano Alarcón cuando afirma que la propiedad moderna se caracteriza por la restauración de la propiedad individual libre, y la época actual por su sentido social, que impone la humanización del derecho de propiedad individual y su subordinación a las exigencias de una totalidad superior orgánica.⁵

Ramón Vicente Casanova, enfáticamente menciona que la función social de la propiedad implica una obligación, se expresa en obligaciones. El propietario de la tierra tiene un derecho real sobre la misma, un derecho que le permite gozar de ella con exclusividad. Pero a la vez tiene obligaciones que cumplir. Debe gozar de su derecho de modo que aproveche a los demás. El propietario de la tierra la posee en nombre y en beneficio de la colectividad. En esta forma agrega, cobra sentido la afirmación de que el propietario de la tierra es funcionario de la sociedad.⁶

⁴Ramírez Alfonso, Francisco, “La función social de la propiedad”, en *El economista*, México, D. F., marzo, 1952, p. 19.

⁵Arellano Alarcón, Juan, “La propiedad”, *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, Chile, 1956, año XXIV, octubre-diciembre, núm. 98, p. 490.

⁶Casanova, Ramón Vicente, *Derecho agrario*, 2a. ed., Mérida, Venezuela, Facultad de Derecho, 1978, p. 31.

Asimismo Alberto Ballarín Marcial explica que la función social subjetiva es la “palanca” que hace pasar de la propiedad estática a la propiedad dinámica; es la motivación para actuar racionalmente que, de acuerdo con la lógica del mercado, se expresa en un comportamiento empresarial de su titular.⁷

Agrega que en España y a la luz de los nuevos datos normativos, la metamorfosis del derecho de propiedad podría resumirse en esta frase: del derecho subjetivo de propiedad a la propiedad relación jurídica, suma de derechos y deberes ligados entre sí, sucediendo lo mismo con aquello que alguien ha llamado “derecho de empresa”. El binomio derecho-función ha venido a ser sustituido por el derecho-deber, ya que la función social, al tener un significado genérico de utilidad social y bienestar colectivo -que es su fin-, se consigue mediante la imposición de obligaciones concretas y determinadas que son su medio.⁸

Juan José Sanz Jarque, refiriéndose a la propiedad de la tierra, señala que se nos presenta conforme a las exigencias de nuestro tiempo como un poder dinámico, positivo y participante, esto es, funcional, que atribuye facultades, deberes y limitaciones a sus titulares, y ello no sólo en su ejercicio hacia afuera, sino también hacia adentro, es decir en su propia estructura, para hacer posible la consecución de los frutos de todo orden, y no sólo materiales y económicos, que la propiedad ha de producir en beneficio de los propietarios y de la comunidad.⁹

En la doctrina mexicana, es importante mencionar la opinión del maestro Rafael de Pina, quien en su obra *Derecho civil* manifestó que la expresión función social de la propiedad tiene una interpretación difícil no obstante su aparente claridad. Para nosotros, expresa, quiere decir que el propietario no es libre de dar a sus bienes el des-

⁷Ballarín Marcial, Alberto, *Derecho agrario*, 2a. ed., Madrid, Ed. Revista de Derecho Privado, 1978, pp. 250-251.

⁸*Ibidem.*

⁹Sanz Jarque, Juan José, *Derecho agrario*, Madrid, Ed. Fundación Juan March, 1975, p. 109.

tino que buenamente le plazca, sino que éste debe ser siempre racional y encaminado no sólo a la atención de las personas que de él dependen, sino a las exigencias sociales que demandan no sólo la acción económica del Estado, sino también la de los ciudadanos que se encuentren en condiciones de satisfacerlas.¹⁰

Quizá lo más importante de todas estas opiniones es que la propiedad no se concibe ya como una institución individualista sino en provecho de la sociedad. Alejándose, de esta manera, de la llamada teoría clásica que consideraba imposible fundar un orden económico sin el reconocimiento de la propiedad individual, ilimitada y absoluta. Para los partidarios de esta doctrina dice Pablo Córdoba Soto, el propietario tiene derecho de explotar sus bienes, de cambiarlos, disfrutar de ellos libremente, sin que el poder público pueda estorbarlo o impedirlo de algún modo.¹¹

En este sentido, y con algunos matices, se ha pronunciado la iglesia católica afirmando que la propiedad privada es de derecho natural, y declarándose resueltamente a la vez contra el sistema colectivista y contra el sistema puramente individualista. Contra los colectivistas, mantiene la legitimidad de la propiedad privada; y con estas palabras entiende no solamente la propiedad individual, en el sentido estricto de la palabra, sino también la propiedad de la familia y la propiedad de las asociaciones (congregaciones, sindicatos, comunas); lo que rechaza y condena es el sistema comunista, en el que todo debe pertenecer a todos, es decir, en que el Estado sería el único propietario. Contra el liberalismo individualista, mantiene que el propietario no tiene solamente derechos, sino también deberes; la propiedad raíz está acompañada de obligaciones morales, que en ciertos casos pueden llegar a ser una obligación de justicia.¹²

La función social de la propiedad es abordada con toda claridad en

¹⁰Pina, Rafael De, *Elementos de derecho civil mexicano*, México, Porrúa, 1970, vol. II, p. 78.

¹¹Córdoba Soto, Pablo, *op. cit.*, *supra*, nota 3, p. 74.

¹²Chenon, Emile, *El papel social de la iglesia*, México, Ed. JUS, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, México, D. F., núm. 100, noviembre de 1946, p. 523.

el encíclica *Mater et Magistra* pronunciada por el Papa Juan XXIII, que señala:

Otro punto de doctrina, propuesto constantemente por nuestros predecesores, es que, al derecho de propiedad privada sobre los bienes, le es intrínsecamente inherente una función social. En efecto, en el plan de la creación, los bienes de la tierra están destinados ante todo para el digno sustento de todos los seres humanos, como sabiamente enseña nuestro predecesor León XIII en la Encíclica *Rerum Novarum*: “Los que han recibido de Dios mayor abundancia de bienes, ya sean corporales y externos, ya internos y espirituales, para esto los han recibido: para que con ellos atiendan a su perfección propia, y, al mismo tiempo, como ministros de la Divina Providencia, al provecho de los demás”. “En nuestro tiempo, tanto el Estado como las entidades de derecho público han extendido y siguen extendiendo el campo de su presencia e iniciativa; pero no por eso ha desaparecido, como algunos erróneamente se inclinan a pensar, la razón de ser de la función social de la propiedad privada; puesto que ella surge de la naturaleza misma del derecho de propiedad”.¹³

2. *La Constitución de 1917*

La Constitución Mexicana de 1917 no fue ajena a las nuevas ideas sobre la propiedad, dándole un carácter profundamente social que permitió al Estado a imponer a la propiedad privada, y desde luego a la social, limitaciones y deberes que le permitan cumplir con los fines individuales y sociales que de acuerdo a esta moderna concepción, debe tener la propiedad. Así, afirma Jorge Carpizo, se le asignó a la tierra una función social; ella debería ser un elemento equilibrador de la riqueza pública, el producto de ella debería redundar en una mejor vida para todos los mexicanos; que se acabaran los latifundios para

¹³Juan XXIII, “Encíclica *Mater et Magistra*”; *Actas y Documentos Pontificios*, México, Ediciones Paulinas, 1980, pp. 27-28.

que cada mexicano poseyera el pedazo de tierra que trabaja, la que regaba con sudor y lágrimas. La idea motriz fue: tierra para quien la labra; y además se asentó que se debían solucionar las injusticias del pasado, restituyendo las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado.¹⁴

Tocó al artículo 27 constitucional regular lo relativo a la propiedad raíz, mencionándose en la 61a. Sesión Ordinaria, celebrada el jueves 25 de enero de 1917, al ser presentada la iniciativa, que

el artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando. En este artículo tienen por fuerza que sentarse los fundamentos sobre los cuales deberá descansar todo el sistema de los derechos que pueden tenerse a la propiedad raíz comprendida dentro del territorio nacional. Porque en el estado actual de las cosas, no será posible conceder garantía alguna a la propiedad, sin tener que determinar con toda precisión los diversos elementos que la componen, dado que dichos elementos corresponden a los elementos componentes de la población nacional y en la revolución que felizmente concluye, cada uno de estos últimos ha levantado, para justificación de sus actos, la bandera de la propiedad en demanda de protección para sus respectivos derechos, habiendo, por lo tanto, variadas banderas de propiedad que representan intereses distintos.¹⁵

Como producto de una larga y sangrienta revolución con un cúmulo de pérdidas impresionante, la Constitución necesariamente contuvo soluciones a los problemas más agudos; entre ellos, el agrario. Ello se dibujó con toda claridad cuando en la propia iniciativa se dijo

¹⁴Carpizo, Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, p. 111.

¹⁵*El Agrarismo en la Constitución de 1917*, México, Centro de Estudios Históricos del Agrarismo en México, 1982, vol. 3, p. 58.

al anunciarse la revolución, los grandes propietarios habían llegado ya a ser omnipotentes: algunos años más de dictadura, habrían producido la total extinción de las propiedades pequeñas y de las propiedades comunes. Tal habría sido el efecto natural de haber adoptado, sin discernimiento, la legislación europea. Por fortuna, el instinto de las clases bajas del país, determinó la revolución cuyo fin señalará la nueva Constitución que se elabora.

Pastor Rouaix, al referirse al proyecto inicial del artículo 27 constitucional que se refería a la propiedad de las tierras y a los derechos del poseedor, manifiesta que causó mayor desconuelo entre los constituyentes, porque sólo contenía innovaciones de carácter secundario sobre el artículo vigente de la Constitución de 1857, sin atacar ninguna de las cuestiones vitales cuya resolución exigía una revolución que había sido provocada e impulsada por la necesidad de una renovación absoluta en el régimen de la propiedad rústica.¹⁶

Agrega Rouaix, que las modificaciones que proponía Carranza eran importantes para contener abusos y garantizar el cumplimiento de las leyes en otros conceptos del derecho de propiedad; pero no atacaban el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial que debía estar basada en los derechos de la nación sobre ella y en la conveniencia pública.¹⁷

Estos anhelos de justicia y de redistribución de la propiedad raíz, tomaron forma a través de los preceptos en que se dividió el artículo 27, del que a continuación transcribimos el primer párrafo:

La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Al respecto, el doctor Lucio Mendieta y Núñez, señala que lejos de

¹⁶Rouaix, Pastor, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917*, México, Comisión Nacional Editorial del C.E.N. de P.R.I., 1984, pp. 127-128.

¹⁷*Ibidem.*

constituir este párrafo una garantía de la propiedad, parece más bien que niega radicalmente la existencia misma de la propiedad privada en el sentido clásico de ésta, pues atribuye la propiedad de tierras y aguas exclusivamente a la nación, la cual sólo transmite a los particulares el dominio, constituyendo la propiedad privada; pero desde luego una propiedad privada *sui generis* que consiste exclusivamente en el dominio de la cosa poseída y que no tiene ya los tres atributos del derecho romano, con los cuales había pasado a nuestro derecho civil.¹⁸

Manuel González Hinojosa, después de hacer diversas observaciones en el sentido de que por nación, en el párrafo que comentamos, debe entenderse Estado; aspecto en el que coincide con el doctor Mendieta y Núñez, aborda el fondo del precepto para concluir diciendo que el Estado transmite el dominio pero no crea la propiedad privada, sino solamente reconoce que los individuos que integran la comunidad humana estatal tienen el derecho de adquirir los bienes necesarios para su subsistencia y bienestar, si realmente el Estado ha de garantizar el orden fundamental de la sociedad del que depende la realización de todos los fines de la existencia humana. Por otra parte, agrega, porque el mismo Estado no tiene potestad alguna por sí mismo, con independencia de la comunidad, y ésta es el origen de todo poder estatal, el Estado no puede constituir un derecho de propiedad a favor de sus miembros, sino simplemente reconocer el derecho de éstos. Por tal razón, la transmisión de la propiedad de las tierras -acto formal necesario para la mejor ordenación de los derechos de propiedad- no es un acto constitutivo de ésta.¹⁹

Independientemente de ambas posturas sobre el primer párrafo del artículo 27 constitucional, es importante conocer qué pensaron establecer los constituyentes de 1917 al precisar que correspondía a la nación o al Estado primigeniamente el derecho sobre las tierras y aguas territoriales, y que una vez reconocido ese derecho tenía las fa-

¹⁸Mendieta y Núñez, Lucio, *El sistema agrario constitucional*, México, Porrúa, 1975, p. 5.

¹⁹González Hinojosa, Manuel, *Derecho agrario*, México, J.U.S. 1975, pp. 191-192.

cultades necesarias para transmitir el dominio de ellas a los particulares y constituir o simplemente reconocer el derecho a la propiedad privada.

Al respecto se señaló en la iniciativa constitucional que

la principal importancia del derecho pleno de propiedad que la proposición que hacemos atribuye a la nación, no está, sin embargo, en las ventajas ya anotadas, con ser tan grandes, sino en que permitirá al Gobierno, de una vez por todas, resolver con facilidad la parte más difícil de todas las cuestiones de propiedad que entraña el problema agrario, y que consiste en fraccionar los latifundios, sin perjuicio de los latifundistas. En efecto, la nación, reservándose sobre todas las propiedades el dominio supremo, podrá, en todo tiempo, disponer de las que necesite para regular el estado de la propiedad total, pagando las indemnizaciones correspondientes.

Pastor Rouaix señala, además, que el propósito fundamental que tenían los diputados de Querétaro, interpretando el sentimiento unánime de los revolucionarios, todos, era el de que en la Legislación Mexicana quedara establecido como principio básico, sólido e inalterable, que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, su uso y su conservación.²⁰

Esta fue pues, la razón fundamental que movió a los constituyentes a determinar un poder originario en la nación que le permitiera redistribuir la propiedad raíz en un sistema más justo y respondiendo al carácter social de la misma. No era sino la respuesta al individualismo aberrante del siglo XIX, que dio lugar a un sistema de propiedad absoluto, exclusivo e inviolable, únicamente afectable mediante la expropiación como lo preceptuaba la Carta Magna de 1857.

²⁰Rouaix. *Pastor. op. cit., supra*, nota 16, p. 135.

En este sentido, el párrafo primero del artículo 27 constitucional, encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propiedad con función social y en la teoría de los fines del Estado. Por tanto, para cumplir sus fines y ejerciendo la vigilancia de la función social que es la propiedad privada, el Estado mexicano tiene el dominio eminente sobre el territorio y el derecho de intervenir en la distribución y aprovechamiento de la tierra y de las riquezas naturales así como el de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.²¹ En este sentido el párrafo tercero del artículo 27 constitucional expresa:

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Este párrafo constitucional, precisa dos importantes instrumentos estatales para hacer posible la función social de la propiedad. Estos son: el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada y el derecho de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. El límite al primero de ellos lo constituye el dictado del interés público. En el segundo caso, la regulación debe tender a lograr una distribución equitativa de la riqueza pública.

Un aspecto de estudio interesante supone desentrañar el sentido y alcance del término “modalidad”, usado en la Constitución de la República, toda vez que es un concepto poco usual en los textos legales nacionales y extranjeros.

Al respecto, Juan Landerreche Obregón realizó un detallado estudio sobre lo que debe entenderse por modalidades, afirmando que son las formas o modos especiales para el uso, goce o disposición de

²¹Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 18. pp. 29 y 31.

las cosas. Además hace un distingio al doble aspecto que en su criterio presenta el vocablo, manifestando que en su caso se refiere a la organización general de la propiedad que, como la de cualquier otra institución, puede ser distinta en las diversas legislaciones de acuerdo con el sistema general y la técnica adoptada por cada una de ellas. En el otro caso, y en un sentido más restringido, dentro de una legislación determinada, supuestos el sistema y la técnica especiales que la inspiren, pueden imponerse al derecho de propiedad modalidades por razones de orden general, modalidades que son las que prevé el párrafo mencionado.

Advierte el propio Landerreche Obregón, que la esencia de la propiedad como derecho se reduce a la facultad de usar y disfrutar de los bienes, y que estas facultades pueden admitir limitaciones y cargas en tanto que en general sean respetadas en su perjuicio normal.²² pero señala, que no pueden suprimirse separada ni conjuntamente, pues con ello se destruiría la propiedad misma; por ello, la posibilidad de disponer de los bienes propios es en general atributo de la propiedad, pero no esencial, de manera que dicha facultad no sólo se puede restringir, sino que puede ser suprimida en casos especiales, pero no respecto a la totalidad de los bienes; y por último, también puede limitarse la cuantía de los bienes que posea una sola persona: todas estas restricciones y cargas constituyen modalidades de orden público en cuanto tienden a obtener beneficios para el interés general.²³

Desde otro punto de vista, afirma, pueden añadirse las modalidades de limitación cuantitativa de la propiedad como en el caso de fijación máxima de la extensión de propiedad rural que puede poseer una sola persona, y las modalidades de privilegio como la inafectabilidad agraria de la pequeña propiedad, la exención de impuestos y la inembargabilidad del patrimonio familiar.²⁴

Lucio Mendieta y Núñez también se ha detenido a estudiar lo que

²²Landerreche Obregón, Juan, *Sobre las modalidades de la propiedad privada*, México, Ed. Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, agosto 1940, Núm. 25, p. 193.

²³*dem.*, p. 194.

²⁴*dem.*, p. 197.

debe entenderse por modalidad. Así, expresa que

en el Diccionario de la Lengua, se dice que "modalidad" es el "modo de ser o manifestarse de una cosa". En consecuencia, si la nación (Estado) puede imponer modalidades a la propiedad, eso quiere decir que podrá cambiar el modo de ser o de manifestarse el derecho de propiedad. Pero el artículo 27 agrega, en tanto que "lo dicte el interés público" y así tenemos ya los dos puntos esenciales de una interpretación debidamente fundada. El modo de ser o de manifestarse el derecho de propiedad puede implicar la idea de limitación; pero no siempre, porque también es posible concebir modos de ser o manifestarse singularmente privilegiados de un derecho de propiedad. Todo depende del interés público. En unos casos ese interés exigirá restricciones en el modo de ser del derecho de propiedad y en otros, la ampliación, el privilegio en favor de tales o cuales derechos de propiedad.²⁵

Asimismo, en un sentido similar al de Landerreche Obregón, afirma Mendieta y Núñez que habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, porque lo fundamental es el ser, después el modo de ser, cualesquiera que sean las modificaciones que se impongan a los tres atributos del derecho de propiedad, habrá modalidad mientras el propietario conserve el ejercicio de esos atributos.

Manuel González Hinojosa coincide con los autores citados al manifestar que las modalidades a la propiedad privada constituyen limitaciones al derecho de propiedad en beneficio de la colectividad. Técnicamente, la modalidad no es exclusivamente una limitación, sino que puede consistir en distintas formas de modificaciones al derecho de propiedad, incluyendo algunas prerrogativas, cuando así lo exige el interés general.²⁶

Asimismo, para Martha Chávez Padrón, las modalidades de la propiedad significan el modo de ser del derecho de propiedad que puede

²⁵Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 18, p. 68.

²⁶González Hinojosa, Manuel, *op. cit.*, *supra*, nota 19, p. 194.

modificarse en ampliaciones o restricciones, con cargas positivas o negativas, en forma nacional o regional, general o para un grupo determinado, bien transitoria o permanentemente, según lo vaya dictando el interés público.²⁷

Específicamente en materia agraria, existen diversas modalidades al derecho de propiedad, impuestas tanto a la propiedad privada como a la ejidal y comunal. De acuerdo a lo señalado por González Hinojosa entre ellas están:

- a) La limitación de la extensión superficial que ha de considerarse inafectable.
- b) Las limitaciones a la propiedad privada por cuanto se refiere a la libre disposición de bienes inmuebles en los casos en que exista solicitud de restitución, dotación, ampliación o creación de nuevos centros de población.
- c) Las limitaciones al usufructo o aprovechamiento de los predios para evitar su acumulación.
- d) Limitación de recursos judiciales a favor de los propietarios afectados por resoluciones dotatorias, llegándose al extremo de privarlos del derecho de recurrir al juicio de amparo.
- e) Privilegio consistente en que la pequeña propiedad sea inafectable para fines agrarios.
- f) Limitaciones a los derechos de los núcleos de población o a los derechos individuales de los ejidatarios, reduciéndolos a la posesión de las tierras y a la facultad de explotarlas de acuerdo con las normas agrarias.
- g) Privilegio de la propiedad ejidal y comunal respecto a la inembargabilidad e imprescriptibilidad de sus bienes.²⁸

Resumiendo; las modalidades a la propiedad a que se refiere el texto constitucional suponen:

- a) La facultad estatal para determinar los modos en que se usará de

²⁷Chávez Padrón, Martha, *El derecho agrario en México*, México, Porrúa, 1974, p. 310.

²⁸González Hinojosa, Manuel, *op. cit., supra*, nota 19, pp. 194 y 198.

los atributos de la propiedad, es decir del uso, disfrute y disposición de los bienes de acuerdo a lo dictado por el interés público.

b) Las modalidades de la propiedad pueden darse a través de limitaciones o de privilegios, en todo caso esto estará sujeto al interés público.

Por último, es preciso hacer mención a las grandes directrices señaladas por el texto constitucional a la propiedad agraria, mismas que norman su estructura jurídica. En síntesis éstas son:

a) La nación (Estado) es la propietaria originaria de tierras y aguas, teniendo el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares para constituir la propiedad privada;

b) El Estado tiene el derecho de expropiar la propiedad privada por causa de utilidad pública y mediante indemnización;

c) El Estado tiene derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público y de regular el aprovechamiento de los recursos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y cuidar de su conservación;

d) El Estado debe fraccionar los latifundios; dotar a los núcleos de población de tierras, bosques y aguas; organizar la explotación colectiva en ejidos y comunidades; fomentar y respetar la pequeña propiedad agrícola en explotación; y crear centros de población agrícola.

e) Se establece la capacidad para adquirir el dominio de tierras y aguas. En el caso de núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal, se reconoce su capacidad jurídica para disfrutar en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o se les hayan restituido o restituyeren;

f) Se declaran nulas todas las enajenaciones, concesiones, composiciones, diligencias de apeo o deslinde, ventas, transacciones o remates, mediante los cuales se hayan invadido u ocupado ilegítimamente tierras, aguas y montes de ejidos o comunidades excepto las tituladas conforme a la Ley de 25 de junio de 1856 en extensión no mayor de 50 hectáreas, poseídas en nombre propio y a título de dominio por más de diez años;

g) Se instituye un conjunto de organismos agrarios (Secretaría de

la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Agrarias Mixtas, Comités Particulares Ejecutivos y Comisariados Ejidales);

h) Se dan las bases para los distintos procedimientos agrarios y se fijan las acciones agrarias fundamentales; y,

i) Se fijan las extensiones mínimas en las dotaciones de parcelas ejidales y las máximas de la pequeña propiedad en sus diversas modalidades.

En síntesis, como lo ha establecido el doctor Lucio Mendieta y Núñez,²⁹ al triunfo de la revolución, se promulgó una nueva Constitución el año de 1917 para sustituir a la de 1857, y en el artículo 27 de aquella, se estableció un admirable programa de reforma agraria. En efecto, en ese precepto varias veces reformado se dispone:

a) Que se dote de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para las necesidades de su población, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.

b) Previendo el caso de que las tierras antes señaladas, con las limitaciones impuestas no bastaran para dotar a todos los campesinos que las necesitaran, estableció la posibilidad de crear nuevos centros de población agrícola en los que fuese posible acomodar a quienes no hubieran alcanzado la dotación en los lugares que les correspondiesen.

c) Y todavía para llevar al límite la distribución del agro, dispuso la extinción total de la gran propiedad y la creación transitoria de la mediana.

3. La pequeña propiedad

La pequeña propiedad es la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución Federal como inafectable. Así lo determina el párrafo tercero del artículo 27 constitucional al señalar que "los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en

²⁹Mendieta y Núñez, Lucio, "El problema agrario de México", Ponencia presentada al coloquio: *México contemplado por los juristas*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1979.

cantidad suficiente para las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación”.

La pequeña propiedad puede ser agrícola o ganadera, (esta última encuentra referencia expresa en las fracciones XIV y XV del propio artículo 27) y se determina por su extensión o por su cultivo. Así, de acuerdo a su extensión, la pequeña propiedad agrícola será aquella que no exceda de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación. Para los efectos de la equivalencia se computará una hectárea de riego por dos de temporal, por cuatro de agostadero de buena calidad y por ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

Por su cultivo, se considerará como pequeña propiedad, la superficie que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero susceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

De acuerdo al fin al que están destinadas, son inafectables las superficies de propiedad nacional sujetas a proceso de reforestación; los parques nacionales y las zonas protectoras; las extensiones que se requieren para los campos de investigación y experimentación de los institutos nacionales, y las escuelas secundarias técnicas agropecuarias o superiores de agricultura y ganadería oficiales, y los cauces de las corrientes, los vasos y las zonas federales, propiedad de la nación.

Por lo que hace a la pequeña propiedad ganadera, será aquella que no exceda de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

Los propietarios de una pequeña propiedad agrícola o ganadera tienen derecho a que se les extienda un certificado de inafectabilidad, es decir, un documento en el cual se hace constar que esa propiedad es inafectable por no exceder los límites máximos de superficie y por

estar en explotación. Al respecto existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Para conservar la calidad de inafectable, la pequeña propiedad no podrá permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos, a menos que existan causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma total o parcial. Sobre el requisito de explotación, apunta el doctor Lucio Mendieta y Núñez que será necesario el cultivo de más del cincuenta por ciento de una pequeña propiedad para estimar que está en explotación y que en casos plenamente justificados, debe respetarse la pequeña propiedad no cultivada.³⁰

El certificado de inafectabilidad puede ser agrícola, ganadero o agropecuario. Este último se otorga a quienes integren unidades en que se combine la producción de plantas forrajeras con la ganadería. Estos certificados podrán ser cancelados cuando el titular adquiera extensiones que, sumadas a las que ampara el certificado, rebasen la superficie señalada como máximo inafectable; el predio no se explote durante dos años consecutivos salvo que medien causas de fuerza mayor, y cuando tratándose de inafectabilidad ganadera o agropecuaria, se dedique la propiedad a un fin distinto del señalado en el certificado. Además, cesarán automáticamente en sus efectos, cuando su titular autorice, induzca o permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio, marihuana, amapola o cualquier otro estupefaciente.

Respecto a la inafectabilidad, la Ley Federal de Reforma Agraria establece diversas situaciones de las que resaltaremos algunas de ellas. Así, señala que no se expedirán acuerdos ni certificados de inafectabilidad a los predios provenientes de fraccionamientos, a menos que el promovente pruebe que son legales y efectivos, y que las fracciones se explotan individualmente por cada uno de sus dueños. Asimismo se determina que no producirán efectos los fraccionamientos realizados con posterioridad a la fecha de la publicación de la solicitud de alguna de las acciones agrarias fundamentales en las que se señalan esos predios. En ese sentido existe jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

³⁰Mendieta y Núñez, Lucio, *op. cit.*, *supra*, nota 18, p. 92.

Otro aspecto sumamente importante, es el regulado por cambios en la calidad de la tierra en las propiedades inafectables. En esos casos, señala la ley de la materia, no se tomarán en cuenta para los efectos de afectaciones posteriores los cambios favorables que en la calidad de sus tierras se hayan operado en virtud de obras de irrigación, drenaje o cualquier otro procedimiento, si el mejoramiento de la calidad de las tierras se debe a iniciativa del propietario y fue realizado después de la resolución agraria, de la localización de la superficie inafectable o de la declaratoria de inafectabilidad; si la propiedad o posesión se encuentra en explotación y se ha expedido certificado de inafectabilidad; si el propietario no tiene otra extensión de tierras además de la amparada con el certificado, y si la tiene, la extensión de la misma sumada a la superficie amparada con el certificado de inafectabilidad no excede de los límites legales; habiendo dado aviso a la Secretaría de la Reforma Agraria y al Registro Agrario Nacional de la iniciación y conclusión de las obras de mejoramiento, presentando los planos, proyectos o documentos necesarios.

Es importante señalar que la Ley Federal de Reforma Agraria considera como equivalente al propietario, a quien en nombre propio y a título de dominio demuestre ser poseedor de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas en cantidad no mayor del límite fijado para la propiedad inafectable, y las tenga en explotación, siempre que la posesión sea, cuando menos cinco años anterior a la fecha de publicación de la solicitud o del acuerdo que inicie un procedimiento agrario, y no se trate de bienes ejidales o de núcleos que de hecho guarden el estado comunal.

Cabe decir por tanto, que el derecho agrario revolucionario mexicano establece a la pequeña propiedad con el mismo rango constitucional que otorga a la propiedad social en el campo, representada por ejidos y comunidades, siendo ambas el sostén de la estructura agraria del país.

Por último, es interesante mencionar lo apuntado por Zaragoza y Macías en cuanto a que el régimen de propiedad privada a plenitud que corresponde a los pequeños propietarios, es diferente al de la propiedad privada restringida que concierne a los núcleos de po-

blación y a las comunidades, o a los ejidatarios y comuneros individualmente considerados.

Estos autores precisan como características fundamentales de este tipo de propiedad privada:

a) Que no debe extralimitar una superficie máxima predeterminada por la ley, ya sea que constituya una propiedad única o se integre con fracciones registradas.

b) Que debe estar en explotación.

Estas condiciones, señalan, son las que determinan su derecho a la inafectabilidad. Y aparte de las limitaciones impuestas a la pequeña propiedad, ni las leyes civiles ni las agrarias se ocupan de la regulación de sus funciones.³¹

Cabe también recoger la inquietud de Zaragoza y Macías en cuanto a diversas deficiencias, que en su criterio sufre el tratamiento legal y político que se ha venido dando a la pequeña propiedad.³² Dicen los autores que:

Las leyes sólo se refieren a dos elementos definitorios de la pequeña propiedad: contar con una superficie máxima y estar en explotación. Omiten otros elementos importantes de carácter técnico, como los relativos al clima, altitud, régimen pluvial, tipo de cultivos aconsejables o posibles, capital invertido, disponibilidad de crédito, rentabilidad, servicio social, producción y productividad, comercialización e industrialización, etcétera.

Las leyes agrarias que se refieren a la pequeña propiedad se reducen a proporcionar un criterio primario para su definición, a los requisitos para lograr su reconocimiento, a la declaración de inafectabilidad y a ciertas disposiciones alrededor de estos temas, así como a los actos para su registro. Omiten regular, desde el punto de vista agrario, aspectos importantes, tales como los relativos a las formas de disposición, de conservación y explotación del re-

³¹Zaragoza, José Luis y Macías, Ruth, *El derecho agrario de México y su marco jurídico*, México, CNIA, 1980, p. 309.

³²*Idem*, p. 323.

curso. Tampoco hay una sola referencia legal al fomento de la producción y la productividad, de tal manera que, salvo los aspectos a que hacen referencia las leyes agrarias, la pequeña propiedad agrícola y ganadera se rige por el derecho común de acuerdo con las disposiciones generales sobre propiedad y posesión y a algunos aspectos particulares como el arrendamiento y la aparcería, siendo evidente que todo lo relativo a la propiedad rústica debe ser objeto de una reglamentación agraria especial y no general civil.

La garantía constitucional de inafectabilidad se restringe injustificadamente en las propias leyes al limitar la procedencia del amparo a aquellos predios que estén amparados por el certificado de inafectabilidad, siendo que la garantía constitucional de inafectabilidad es absoluta y debe contar con todos los recursos legales para hacerse efectiva.

Se le ha dado al certificado correspondiente el carácter de documento constitutivo del derecho de inafectabilidad, no siéndolo, ya que en realidad se trata de un documento formal probatorio.

La política agraria ha sido hostil a la pequeña propiedad, por lo que, cometándose fraude contra la propia ley, frecuentemente se le afecta o se le amenaza de afectación, dando lugar a la inseguridad jurídica.

Es evidente la falta de estímulo y apoyo a la pequeña propiedad. Todo lo anterior pone de relieve una deficiente estructuración jurídica, socioeconómica y política.

En cuanto a los fines que se perseguirían al modificarse las estructuras que sirven de base a la pequeña propiedad, apuntan:

Fortalecer la institución y darle plena seguridad jurídica como una de las bases de sustentación del sistema de tenencia y explotación de la tierra.

Incrementar la producción y la productividad a través de esta forma de tenencia y explotación, y al mismo tiempo, conservar, preservar, y enriquecer los recursos naturales.

Robustecer una clase media de agricultores autosuficientes, ca-

paces y responsables, plenamente conscientes de su función social y económica.

Lograr una mayor desconcentración y una mejor distribución de la riqueza con base en la organización de unidades agropecuarias económicamente productivas.

Hacer llegar al campo capitales de inversión y de trabajo, crédito suficiente, oportuno y barato, y facilitar todas las formas libres de asociación de los agricultores para la organización de las pequeñas, medianas y grandes empresas.

Organizar la comercialización y la industrialización de los productos agropecuarios, regular el mercado interno y hacer posible el acceso de nuestros excedentes al mercado internacional.

Estas serían las principales finalidades de una reestructuración jurídica de la pequeña propiedad. Obviamente esta remodelación de la pequeña propiedad debe partir de un concepto muy claro de lo que es la pequeña propiedad y de ahí la necesidad, indican, de una redefinición de ésta, partiendo de los datos substanciales que aportan la teoría y la realidad mexicana.³³

4. *Síntesis*

, El derecho de propiedad no puede, actualmente conservar las características que tenía en la etapa quiritaria de la civilización romana, en la que se le concebía como un dominio absoluto, exclusivo, perpetuo e irrevocable sobre los bienes. Tampoco son aceptables las características que adoptó durante el liberalismo del siglo XIX, cuando se afirmaba la existencia de la propiedad individual y privada como derecho inviolable del hombre.

La clara identificación en el mundo contemporáneo de dos clases opuestas claramente definidas, determina su replanteamiento de la institución, distinguiendo, como señala Mario Díaz Cruz, si se trata sólo de una relación del hombre con el bien que le pertenece, o si su-

³³*Idem*, p. 324.

pone la obligación de los demás ciudadanos de respetar ese derecho, lo que plantea hasta qué punto el uso de ese derecho puede ir contra el interés general, o hasta donde llega la obligación mencionada de los ciudadanos.

Es en este último sentido en el que interesa la cuestión a los legisladores modernos, en tanto conlleva la noción de una función social de la propiedad, en beneficio tanto del individuo como de la sociedad.

En las múltiples opiniones doctrinarias surgidas al respecto, destaca la búsqueda del justo equilibrio entre el elemento individual y el colectivo.

El precursor de la idea de la función social de la propiedad es León Duguit, quien la resume en dos reglas: 1a. El propietario tiene el deber y la facultad de emplear sus bienes en la satisfacción de necesidades individuales, particularmente las suyas propias. 2a. Tiene además el deber y la facultad de emplear sus bienes en la satisfacción de las necesidades colectivas.

A partir de esta idea, las variantes presentadas por los diversos autores consisten en que para algunos supone solamente limitaciones al derecho de propiedad y para otros se trata de verdaderos deberes.

Al respecto, Miguel Aguilo, Francisco Ramírez, Alfonso y Juan Arellano Alarcón coinciden al admitir el ejercicio racional y libre de la propiedad privada, pero con limitaciones que la regulan, por su función social, subordinando su ejercicio al bien común.

En relación a la propiedad de la tierra destacan, en la doctrina extranjera, las opiniones de Ramón Vicente Casanova, Alberto Ballarín Marcial, Juan José Sanz Jarque.

Para el primero, el propietario de la tierra tiene un derecho real que le permite gozar de ella con exclusividad, pero a la vez debe gozar de su derecho de modo que aproveche a los demás. Posee la tierra en nombre y en beneficio de la colectividad, por lo que es un funcionario de la sociedad.

Por su parte, Ballarín Marcial, al decir que la función social subjetiva es la "palanca" que hace pasar de la propiedad estática a la propiedad dinámica, explica que en España el derecho de propiedad se ha transformado, de derecho subjetivo, a relación jurídica. El bino-

mio derecho-función se ha sustituido por el derecho-deber, ya que la función social se consigue mediante la imposición de obligaciones concretas y determinadas.

A su vez, Juan José Sanz Jarque, concibe a la propiedad de la tierra como un poder dinámico, positivo y participante, esto es, funcional, que atribuye facultades, deberes y limitaciones a su titular, para posibilitar la obtención de los frutos de todo orden que la propiedad ha de producir en beneficio de los propietarios y de la comunidad.

En la doctrina mexicana, destaca la opinión de Rafael de Pina, para quien la función social de la propiedad significa que el propietario no es libre de dar a sus bienes el destino que le plazca, sino que éste debe ser siempre racional y encaminado no sólo a la atención de las personas que de él dependan, sino a las exigencias sociales.

Lo más importante de estas ideas, es que se alejan de la concepción individualista de la propiedad de la teoría clásica, que la consideraba ilimitada y absoluta, para contemplarla ahora, como una institución en provecho de la sociedad.

En este sentido se ha pronunciado la iglesia católica, afirmando que la propiedad privada es de derecho natural, declarándose contra el sistema puramente individualista y rechazando el sistema comunista. Así, sostiene que el propietario, además de derechos, tiene deberes; la propiedad raíz conlleva obligaciones morales, que en ciertos casos pueden llegar a ser una obligación de justicia. Sobre el particular, se encuentran amplias argumentaciones en las encíclicas *Rerum Novarum* de León XIII y *Mater et Magistra* de Juan XXIII.

La Constitución Mexicana de 1917, dio a la propiedad un carácter profundamente social que posibilitó al Estado a imponer a la propiedad privada y a la social limitaciones y deberes. Así, como afirma Jorge Carpizo, se le asignó a la tierra una función social como elemento equilibrador de la riqueza pública, bajo una idea motriz: tierra para quien la labra. Además, se previó la solución a las injusticias del pasado, mediante la restitución de las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado.

La importancia de regular la propiedad de la tierra conforme a las

demandas de justicia social planteadas por la revolución, fue destacada en la exposición de motivos del artículo 27 constitucional, que contuvo desde su origen soluciones al problema agrario.

Al respecto, Pastor Rouaix afirma que el proyecto inicial del artículo 27 presentado por Carranza, aún cuando incluía modificaciones importantes para contener abusos y garantizar la legalidad en otros conceptos, no atacaba el problema fundamental de la distribución de la propiedad territorial.

Sin embargo, finalmente estos anhelos de justicia y de redistribución de la propiedad raíz tomaron forma en el artículo 27, que en su primer párrafo atribuye la propiedad originaria de las tierras y aguas a la nación, la cual puede transmitir su dominio a los particulares constituyendo la propiedad privada.

Sobre este párrafo, Lucio Mendieta y Núñez sostiene que parece que niega radicalmente la existencia de la propiedad en su sentido clásico, pues la transmisión únicamente del dominio a los particulares, constituye una propiedad privada *sui generis* por no tener ya los atributos clásicos del derecho romano.

A su vez, Manuel González Hinojosa dice que el Estado transmite el dominio pero no crea la propiedad privada, ya que la comunidad es el origen de todo poder del Estado, que carece de potestad alguna por sí mismo, por lo que éste no puede constituir un derecho de propiedad a favor de los miembros de aquella, sino simplemente reconocer el derecho de éstos, por lo que la transmisión de la propiedad de las tierras no es un acto constitutivo de ésta.

Independientemente de estas posiciones, conviene conocer lo que pensaron al respecto los constituyentes de 1917. Así, vemos que en la iniciativa constitucional se señaló como principal importancia de la disposición que nos ocupa, la de permitir al gobierno resolver fácilmente la parte más difícil del problema agrario: fraccionar los latifundios sin perjuicio de los latifundistas.

A lo anterior, Pastor Rouaix agrega el propósito de los constituyentes de Querétaro de establecer que sobre los derechos individuales a la propiedad, estuvieran los derechos superiores de la sociedad, representada por el Estado, para regular su repartición, uso y conservación.

De esta manera, el párrafo primero del artículo 27 se apoya en la teoría moderna de la sociedad y en la teoría de los fines del Estado.

En este sentido, en el párrafo tercero del propio artículo 27 se precisan dos importantes instrumentos estatales para posibilitar la función social de la propiedad: el derecho de imponer modalidades a la propiedad privada, y el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación. El límite al primero de ellos es el interés público y el del segundo, la equidad en la distribución de la riqueza pública.

Respecto al sentido y alcances del término "modalidad" algunos autores como Juan Landerreche Obregón, Lucio Mendieta y Núñez, Manuel González Hinojosa y Martha Chávez Padrón, coinciden básicamente en que las modalidades son la forma o modo de ser o manifestarse de una cosa (en este caso la propiedad y sus atributos de uso, goce o disposición de los bienes) y en que pueden implicar limitaciones o restricciones (límite de extensión territorial que puede poseer una sola persona) o bien privilegios (inafectabilidad de la pequeña propiedad agraria, exención de impuestos al patrimonio familiar, etcétera).

En particular, Landerreche Obregón señala que los atributos del derecho de propiedad pueden limitarse o restringirse, pero no suprimirse, ni separada ni conjuntamente, pues con ello se suprimiría la propiedad misma.

Por su parte, Mendieta y Núñez, destaca el condicionamiento al interés público que nuestra Constitución establece para la imposición de modalidades y añade que habrá modalidad en cuanto se conserve el ser, porque lo fundamental es el ser y después el modo de ser, por lo que cualquiera que sea la modalidad que se imponga a los tres atributos de propiedad, habrá modalidad mientras el propietario conserve el ejercicio de los mismos.

Así, en materia agraria, la Constitución se refiere a diversas modalidades que suponen:

a) La facultad estatal para determinar los modos en que se ejercerán los atributos de la propiedad de acuerdo a lo dictado por el interés público.

b) Que las modalidades pueden darse a través de limitaciones o de privilegios, según lo determine el interés público.

Asimismo, conviene recordar que en el artículo 27 constitucional se establecen las grandes directrices que norman la estructura jurídica de la propiedad agraria y que, como lo señala Lucio Mendieta y Núñez, en este precepto se estableció un admirable programa de reforma agraria disponiendo para tal efecto:

- a) Que se dote de tierras y aguas a los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para sus necesidades, tomándolas de las propiedades inmediatas, respetando siempre la pequeña propiedad agrícola en explotación.
- b) La posibilidad de crear nuevos centros de población agrícola para acomodar a quienes no hubieren alcanzado la dotación en los lugares que les correspondiesen.
- c) La extinción total de la gran propiedad y la creación transitoria de la mediana.

Una figura especialmente importante dentro del derecho agrario revolucionario mexicano es la de la pequeña propiedad, que consiste en la extensión máxima de tierra protegida por la Constitución como inafectable, y encuentra su referencia básica en la parte final del párrafo tercero del artículo 27 cuando dice que “los núcleos de población que carezcan de tierras y aguas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer las necesidades de su población, tendrán derecho a que se les dote de ellas, tomándolas de las propiedades inmediatas,

La pequeña propiedad puede ser agrícola o ganadera y se determina por su extensión o por su cultivo.

Por su extensión, pequeña propiedad agrícola es la que no excede de cien hectáreas de riego o humedad de primera o sus equivalentes en otras clases de tierra en explotación.

Por su cultivo, se considera pequeña propiedad la que no exceda de doscientas hectáreas en terrenos de temporal o de agostadero sus-

ceptible de cultivo; de ciento cincuenta cuando las tierras se dediquen al cultivo del algodón, si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo; de trescientas, en explotación, cuando se destinen al cultivo de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, o árboles frutales.

Por su parte, pequeña propiedad ganadera es la que no excede de la superficie necesaria para mantener hasta quinientas cabezas de ganado mayor o su equivalente en ganado menor de acuerdo a la capacidad forrajera de los terrenos.

Por otra parte, y de acuerdo al fin al que están destinadas, la Ley Federal de Reforma Agraria, en la parte final de su artículo 249, señala como inafectables a diversas propiedades como las superficies de propiedad nacional sujetas a procesos de reforestación, los parques nacionales y las zonas protectoras, etcétera.

Los pequeños propietarios tienen derecho a obtener un certificado de inafectabilidad, en el que se hace constar que su propiedad es inafectable por no exceder los límites máximos de superficie y estar en explotación. Para que esta propiedad conserve su carácter de inafectable, no debe permanecer sin explotación por más de dos años consecutivos salvo causas de fuerza mayor que lo impidan transitoriamente, ya sea en forma total o parcial. Para Lucio Mendieta y Núñez, basta el cultivo de más de la mitad de la propiedad para estimar que está en explotación, y en casos plenamente justificados, debe respetarse la pequeña propiedad no cultivada.

El certificado de inafectabilidad puede ser agrícola, ganadero o agropecuario (este último otorgado a quienes integren unidades en que se combine la producción forrajera con la ganadería), y pueden ser cancelados en cualquiera de los supuestos del artículo 418 de la Ley Federal de Reforma Agraria, y, además, cesarán automáticamente en sus efectos cuando su titular autorice, induzca o permita o personalmente siembre, cultive o coseche en su predio mariguana, amapola, o cualquier otro estupefaciente.

Cabe señalar también la prohibición legal de expedir acuerdos o certificados de inafectabilidad a los predios provenientes de fraccionamientos, salvo prueba de que son legales y efectivos y que las frac-

ciones se exploten individualmente por cada uno de sus dueños, y la disposición de que no producirán efectos los fraccionamientos posteriores a la publicación de la solicitud de alguna acción agraria fundamental en que se señalen esos predios.

Otro aspecto importante es el relativo a los cambios de calidad en la tierra de las propiedades inafectables. En estos supuestos, el artículo 256 de la ley señala que no se tomarán en cuenta para afectaciones posteriores los cambios favorables operados por obras de irrigación, drenaje, o cualquier otro procedimiento, siempre que se reúnan los requisitos que el propio artículo señala.

También es de destacarse que la Ley, en su artículo 252, considera como equivalente al propietario a quien en nombre propio y a título de dominio pruebe ser poseedor de modo continuo, pacífico y público, de tierras y aguas, en las condiciones y términos fijados por el mismo precepto.

Finalmente, conviene recordar que para Zaragoza y Macías, el régimen de propiedad privada a plenitud de los pequeños propietarios, difiere del de la propiedad privada restringida de los núcleos de población y las comunidades, o de los ejidatarios y comuneros individualmente considerados. Así, señalan como características fundamentales de la primera el que no debe extralimitar una superficie máxima predeterminada por la ley y que debe estar en explotación; condiciones éstas que determinan su inafectabilidad, agregando que además de las limitaciones impuestas a la pequeña propiedad, ni las leyes civiles ni las agrarias regulan sus funciones.

Al respecto, expresan su inquietud por las deficiencias que en su concepto sufre el tratamiento político y legal que se ha venido dando a la pequeña propiedad, para concluir, después de una detallada exposición de éstas, que es evidente la falta de estímulo y apoyo a la pequeña propiedad, y que queda de relieve su deficiente estructuración jurídica, socioeconómica y política.

Además, apuntan como fines que se perseguirían al reestructurarse la pequeña propiedad, en síntesis, los siguientes:

- a) Fortalecer la institución y darle plena seguridad jurídica.

- b) Incrementar la producción y la productividad y, a la vez, conservar, preservar y enriquecer los recursos naturales.
- c) Robustecer una clase media de agricultores plenamente conscientes de su función social y económica.
- d) Lograr una mayor desconcentración y una mejor distribución de la riqueza con base en unidades agropecuarias económicamente productivas.
- e) Acercar al campo recursos financieros y materiales, facilitando todas las formas libres de asociación de los agricultores para la organización de pequeñas, medianas y grandes empresas.
- f) Organizar la comercialización y la industrialización de los productos agropecuarios, regulando el mercado interno y posibilitando la exportación de nuestros excedentes.

Finalmente, indican que esta remodelación debe partir de un concepto muy claro de pequeña propiedad, por lo que se requiere una redefinición de ésta a partir de la teoría y de la realidad mexicana.