

### CAPÍTULO III

#### LA PROPIEDAD CON FUNCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

I. Función social de la propiedad. . . . .	43
II. La Iglesia Católica . . . . .	46
III. La propiedad originaria. . . . .	48
IV. Las modalidades de la propiedad . . . . .	50
V. Competencia para legislar en materia de modalidades a la propiedad . . . . .	54
VI. Lineamientos constitucionales de la propiedad agraria. . . . .	57

## CAPÍTULO III

### LA PROPIEDAD CON FUNCIÓN SOCIAL EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

SUMARIO: I. *Función social de la propiedad.* II. *La Iglesia Católica.* III. *La propiedad originaria.* IV. *Las modalidades de la propiedad.* V. *Competencia para legislar en materia de modalidades a la propiedad.* VI. *Lineamientos constitucionales de la propiedad agraria.*

#### I. 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. Ni tampoco es posible aceptar las características que adoptó posteriormente en el liberalismo del siglo XIX en el que, como lo estableció Juan Izurieta Craig,<sup>1</sup> 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 replantamiento de la institución, distinguiendo como atinadamente lo señaló el jurista cubano Mario Díaz Cruz,<sup>2</sup> si el derecho de propiedad es simplemente la relación del hombre con el bien de su pertenencia en cuyo caso será limitado, exclusivo y absoluto, 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

<sup>1</sup> Juan Izurieta Craig, "El derecho de propiedad y su función social", *Revista de Ciencias Jurídicas y Sociales*, año XIII, núms. 68-69, Santa Fe, Argentina, Universidad Nacional del Litoral, 1951.

<sup>2</sup> Mario Díaz Cruz, "La propiedad, función social", *Revista Cubana de Derecho*, La Habana, año XX, núm. 1, enero-marzo, 1946, p. 15.

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 conceptuar que el derecho de propiedad tiene una función social que cumplir en beneficio tanto del individuo como de la sociedad de que 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 con la doctrina, es León Duguit el precursor de la idea de explicar a la propiedad mediante su función social. El contenido de 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.<sup>3</sup>

Sobre estas ideas gira la concepción del nuevo concepto de propiedad. En todo caso las variantes de la mayoría de los autores se dan en el sentido de que para algunos supone únicamente limitaciones al derecho y para otros se trata, de acuerdo con el 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

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

derecho, exigiéndole su función social, supeditándolo al bien común. En tanto, Francisco Ramírez Alonso 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”.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

En la doctrina mexicana es importante mencionar la opinión del maestro Rafael de Pina quien en su obra de 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 destino que buenamente 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 que demandan no sólo la acción económica del Estado, sino también la de los ciudadanos que se encuentren en condiciones de satisfacerlas.<sup>6</sup>

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 esa 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.<sup>7</sup>

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

<sup>4</sup> Francisco Ramírez Alonso, “La función social de la propiedad”, *El Economista*, México, 10. de marzo, 1942, p. 19.

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

<sup>6</sup> Rafael de Pina, *Elementos de derecho civil mexicano*, México, Ed. Porrúa, 1970, vol. II, p. 78.

<sup>7</sup> Pablo Córdoba Soto, *op. cit.*, p. 68.

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.<sup>8</sup>

## II. LA IGLESIA CATÓLICA

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.<sup>9</sup>

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

<sup>8</sup> Juan José Sanz Jarque, *Derecho agrario*, Madrid, Ed. Fundación Juan March, 1975, p. 109.

<sup>9</sup> Emilio Cheno, "El papel social de la Iglesia"; *Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, México, núm. 100, noviembre, 1946, p. 523.

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.<sup>10</sup>

La Constitución mexicana de 1917 no fue ajena a las nuevas ideas sobre la propiedad dándole un carácter profundamente social que posibilitó al Estado a imponer a la propiedad privada y desde luego a la social, limitaciones y deberes que le permiten cumplir con los fines individuales y sociales que de acuerdo con esta moderna concepción, debe tener la propiedad. Así afirma Jorge Carpizo: que 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 acabaron los latifundios para 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 deberían solucionar las injusticias del pasado, restituyendo las tierras usurpadas por las enajenaciones ilegales que se habían efectuado.<sup>11</sup>

Tocó el 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:

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 dere-

<sup>10</sup> Juan XXIII, "Encíclica *Mater et Magistra*", *Actas y documentos pontificios*, México, Ed. Paulinas, 1980, pp. 27 y 28.

<sup>11</sup> Jorge Carpizo, *La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, p. 111.

chos, habiendo, por lo tanto, variadas banderas de propiedad que representan intereses distintos.<sup>12</sup>

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:

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 había 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.

### III. LA PROPIEDAD ORIGINARIA

Estos anhelos de justicia y de redistribución de la propiedad raíz tomaron forma a través de los siguientes preceptos en que se dividió el artículo 27:

A. 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 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.<sup>13</sup>

Manuel González Hinojosa después de hacer diversas observaciones en el sentido de que por nación en el párrafo que comentamos debe

<sup>12</sup> *Los derechos del pueblo mexicano*, 2a. ed., México, Ed. Manuel Porrúa, 1978, t. IV.

<sup>13</sup> Lucio Mendieta y Núñez, *El sistema agrario constitucional*, México, Ed. Porrúa, 1975, p. 5.

entenderse Estado, aspecto en el que coincide con el doctor Mendieta y Núñez, aborda el fondo del precepto para concluir diciendo que el Estado trasmite 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.<sup>14</sup>

Independientemente de ambas posturas sobre el primer párrafo del artículo 27 constitucional, es importante conocer qué pretendieron 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 facultades 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.

Esta es, 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 abso-

<sup>14</sup> Manuel González Hinojosa, *Derecho agrario*, México, Ed. Jus, 1975, pp. 191 y 192.



luto, exclusivo e inviolable, únicamente afectable mediante la expropiación por causa de utilidad pública y previa indemnización como lo preceptuaba la Carta de 1857.

#### IV. LAS MODALIDADES DE LA PROPIEDAD

En este sentido el párrafo primero del artículo 27 constitucional encuentra su más firme apoyo en la moderna teoría de la propiedad como 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.<sup>15</sup> En este sentido el párrafo tercero del artículo 27 constitucional expresa:

B. 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. Éstos 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 las cosas.

<sup>15</sup> Lucio Mendieta y Núñez, *op. cit.*, pp. 29 y 31.

Además hace un distingo al doble aspecto que en su criterio presenta el vocablo, manifestando que en un 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 especiales 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,<sup>16</sup> 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.<sup>17</sup>

En otra parte de su estudio, el autor hace la siguiente clasificación de las modalidades:

Modalidad condicional: la propiedad de los extranjeros conforme a la fracción I del artículo 27 constitucional.

Modalidad de término: plazo del arrendamiento y aparecería forzosos establecidos por la Ley de Tierras Ociosas y que comprende siempre un año agrícola.

Modalidad de abstención: prohibición de establecer industrias peligrosas dentro de los perímetros urbanos, veda de la caza y de la pesca, prohibición de la tala de bosques.

Modalidad de hacer: arrendamiento y aparcería forzosa de acuerdo con la citada Ley de Tierras Ociosas, obligación de los ejidatarios de cultivar sus parcelas.

Modalidades de dar: el impuesto, obligaciones de los propietarios de las fincas ganaderas inafectables de contribuir a la adquisición, instala-

<sup>16</sup> Juan Landerreche Obregón, "Sobre las modalidades de la propiedad privada", *Jus, Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, México, núm. 25, agosto, 1940, p. 193.

<sup>17</sup> Juan Landerreche Obregón, *op. cit.*, p. 194.

ción y sostenimiento de establecimientos termo-pluvio-barométricos y de evaporación dentro de sus fincas y obligaciones de los mismos de proporcionar parte de sus crías para los núcleos ejidales.

Modalidad de mancomunidad y solidaridad: el régimen de la copropiedad y el de la explotación comunal de las tierras ejidales, que importan obligaciones unas veces mancomunadas y otras solidarias para los interesados.

Modalidad de acción: facultades que tiene el solicitante de un decreto de inafectabilidad de terrenos ganaderos de ofrecer permuta de tierras para la satisfacción de las necesidades agrarias en el lugar, facultad de los propietarios para escoger la localización de la pequeña propiedad inafectable.

Desde otro punto de vista 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 o propiedad y las modalidades de privilegio como la inafectabilidad agraria de la pequeña propiedad, la exención de impuestos y la inembargabilidad del patrimonio familiar.<sup>18</sup>

Lucio Mendieta y Núñez también se ha detenido a estudiar lo que debe entenderse por modalidad. Así expresa que:

en el Diccionario de la Lengua, se dice que "modalidad" es el "modo de ser o de manifestarse de una cosa". En consecuencia, si la nación (el 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 no implica necesariamente 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.<sup>19</sup>

Asimismo, en un sentido similar al de Landerreche Obregón afirma Mendieta y Núñez que habrá modalidad en cuanto se conserva el ser,

<sup>18</sup> Juan Landerreche Obregón, *op. cit.*, p. 197.

<sup>19</sup> Lucio Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 68.

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.

Coincide con los autores citados Manuel González Hinojosa al manifestar que las modalidades a la propiedad privada constituyen limitaciones al derecho de propiedad en beneficio de la colectividad. Técnica-mente, la modalidad no es exclusivamente una limitación, sino que puede consistir en diversas formas de modificaciones al derecho de propiedad, incluyendo algunas prerrogativas, cuando así lo exige el interés general.<sup>20</sup>

Asimismo, para Martha Chávez Padrón, las modalidades de la propiedad significan el modo de ser del derecho de propiedad que puede 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.<sup>21</sup>

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 con lo señalado por González Hinojosa entre ellas están:

- La limitación de la extensión superficial que ha de considerarse inafectable.
- 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.
- Limitaciones al usufructo o aprovechamiento de los predios para evitar su acumulación.
- 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.
- Privilegio consistente en que la pequeña propiedad sea inafectable para fines agrarios.
- Limitaciones a los derechos de los núcleos de población o a los derechos individuales de los ejidatarios, reduciéndolos a la pose-

<sup>20</sup> Manuel González Hinojosa, *op. cit.*, p. 194.

<sup>21</sup> Martha Chávez Padrón, *El derecho agrario en México*, México, Ed. Porrúa, 1974, p. 310.

sión de las tierras y a la facultad de explotárlas de acuerdo con las normas agrarias.

- Privilegio de la propiedad ejidal y comunal respecto a la inembargabilidad e imprescriptibilidad de sus bienes.

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 los atributos de la propiedad, es decir, del uso, disfrute y disposición de los bienes, de acuerdo con 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.

#### V. COMPETENCIA PARA LEGISLAR EN MATERIA DE MODALIDADES A LA PROPIEDAD

Otro aspecto sumamente controvertido respecto a las modalidades de la propiedad lo constituye la necesidad de establecer si la capacidad para legislar sobre esta materia reside en la federación, en las entidades federativas, o si se trata de una facultad coincidente.<sup>22</sup> La confusión nace de que el texto constitucional establece que es la "nación" quien tiene el derecho de imponer modalidades a la propiedad, siendo "nación" un concepto sociológico y no jurídico. A partir de ello se han pronunciado dos importantes opiniones antagónicas. La del licenciado Juan Landerreche Obregón y la del doctor Lucio Mendieta y Núñez.

Señala Landerreche Obregón: el párrafo 3o. del artículo 27 atribuye la facultad de imponer modalidades a la nación. La nación es evidentemente un término sociológico y no jurídico, que, por lo mismo, no puede servir de base para una determinación de competencia constitucional. La nación jurídicamente organizada se constituye en Estado, de manera que para resolver el punto de competencia que se examina debe sustituirse el término jurídico-político de Estado al sociológico de nación y en esta forma hacer el estudio respectivo.

Agrega que el Estado como gobierno obra jurídicamente a través de sus órganos, los cuales varían según la forma concreta de organización, y

<sup>22</sup> Jorge Carpizo considera a las facultades coincidentes como aquellas que tanto la federación como las entidades federativas pueden realizar por disposición constitucional (*La Constitución mexicana de 1917*, 3a. ed., México, UNAM, 1979, p. 253).

tanto los órganos del Estado como su competencia están determinados en la constitución de cada país. Ahora bien, si el Estado puede imponer a la propiedad las modalidades que dicte el interés público, no por ello puede afirmarse que el Estado mexicano sea la federación, como tampoco puede decirse que sea el presidente de la República, ni la Cámara de Diputados, ni el gobierno de una entidad local. Todos estos órganos son parte de la unidad total Estado y cada uno de ellos representa al Estado dentro de la esfera de sus atribuciones, y deja de representarlo cuando invade las facultades de los demás. Por consiguiente, un gobierno local que ejercita sus atribuciones obra en nombre del Estado, en tanto que la federación misma no representa al Estado cuando invade facultades de otros poderes.

Por tanto, afirma Landerreche Obregón, de aquí resulta que al hablar el párrafo 3o. del artículo 27 de la facultad de la nación, es decir, del Estado, de imponer modalidades a la propiedad, debe entenderse que dicha facultad se ha de ejercitar en cada caso por los órganos competentes conforme a la misma constitución, o sea, por la federación cuando esté expresamente establecido y por los gobiernos locales en todos los casos. Añade a esto, que desde un punto de vista estrictamente constitucional, por consiguiente, no hay ningún argumento que excluya a las autoridades locales la facultad de imponer modalidades a la propiedad como complemento de su derecho común propio.<sup>23</sup>

Por su parte Lucio Mendieta y Núñez reconoce que debe entenderse en el párrafo que nos ocupa, a nación como Estado, pero manifiesta que el Estado mexicano solamente puede estar representado por el gobierno federal y en consecuencia sólo éste puede imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.<sup>24</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en un interesante criterio ha manifestado:

*Planificación del Distrito Federal. Ley de modalidades a la propiedad.* Como el artículo 27 constitucional establece que la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, y como la regulación del derecho de propiedad está contenida en los códigos civiles federales y locales, es claro que de acuerdo con el texto constitucional, son los legisladores, ya federal, o ya locales, los que pueden imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, pues no puede decirse que el precepto constitucional a comento establezca jurisdic-

<sup>23</sup> Juan Landerreche Obregón, *op. cit.*, pp. 199 y 202.

<sup>24</sup> Lucio Mendieta y Núñez, *op. cit.*, p. 80.

ción federal para legislar en materia de propiedad privada en todo el territorio nacional, aun dentro del sujeto a la jurisdicción local. Pues las legislaturas locales pueden, en principio, establecer modalidades a la propiedad privada dentro de sus esferas de competencia, con la sola limitación de no violar ninguna disposición constitucional, ni federal, cuando haya concurrencia de competencias. Por lo demás, el sujetar la propiedad privada a limitaciones en cuanto al destino de las construcciones que pueden hacerse en ella, en relación con la distribución de zonas habitacionales, industriales, forestales, etcétera, son claramente modalidades que en principio pueden imponerse a la propiedad, aunque en cada caso concreto necesite justificar la necesidad de las modalidades impuestas, que no deberán ser caprichosas ni arbitrarias. En conclusión, el legislador del Distrito Federal sí pudo imponer a la propiedad privada, en la Ley de Planificación, modalidades dictadas por el interés público.<sup>25</sup>

Considerando las argumentaciones anteriores creemos que la facultad para legislar en materia de modalidades a la propiedad privada recae tanto en la federación como en las entidades federativas, teniendo por tanto facultades para legislar sobre esa materia en sus respectivas jurisdicciones, al ser ambas legítimas representantes del Estado, además de que las modalidades constituyen un complemento a la regulación de la propiedad privada contenida en la legislación común.

En cuanto a la facultad estatal de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, el propio texto constitucional (artículo 27, tercer párrafo) determina en forma enunciativa que con ese objeto.

se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la Ley Reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad agrícola en explotación; para la creación de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables, para el fomento de la agricultura y para

<sup>25</sup> Séptima época, vol. 35, sexta parte, p. 58, RA-2781-/71. Fallado el 24 de noviembre de 1971.

evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Raúl Lemus García señala en relación con esta disposición, que constituye un derecho de la mayor relevancia, por cuanto permite al Estado orientar su política hacia la plena realización de la justicia social distributiva, tan necesaria para el pueblo de México, abrumado de necesidades y carencias.<sup>26</sup> Agrega que el párrafo tercero, en concordancia con el primero, del artículo 27 constitucional, viene a cambiar el concepto clásico o romanista de la propiedad, por cuanto hace prevalecer la función social de la institución, dándole un carácter dinámico al derecho.<sup>27</sup>

## VI. LINEAMIENTOS CONSTITUCIONALES DE LA PROPIEDAD AGRARIA

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 resumen 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 capacidad jurídica para disfrutar

<sup>26</sup> Raúl Lemus García, *Derecho agrario mexicano*, México, Ed. LIMSA, 1978, p. 327.

<sup>27</sup> Raúl Lemus García, *op. cit.*, p. 328.



en común las tierras, bosques o aguas que les pertenezcan o se les hayan restituido o restituyeren.

- f) Declara 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 a nombre propio y a título de dominio por más de diez años.
- g) Instituye un conjunto de organismos agrarios (Secretaría de la Reforma Agraria, Cuerpo Consultivo Agrario, Comisiones Agrarias Mixtas, Comités Particulares Ejecutivos y Comisariados Ejidales).
- h) Da las bases para los distintos procedimientos agrarios y fija las extensiones agrarias fundamentales.
- i) Fija 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,<sup>28</sup> 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:

- 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.
- Previendo el caso de que las tierras 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 con los que fuese posible acomodar a quienes no hubieran alcanzado la dotación en los lugares que les correspondiesen.
- 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.

<sup>28</sup> Lucio Mendieta y Núñez, "El problema agrario", *Anuario Jurídico*, México, VII, 1980, p. 158.