

Comentarios sobre la restitución y las nulidades en la Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios

JUAN MANUEL MADRIGAL IBARRA*

A continuación abordaré temas importantes, no únicamente de interés histórico, al estar presentes en la legislación de la materia, en especial por su aplicación en los casos que tienen intervención las autoridades administrativas y deben conocer y resolver los Tribunales Agrarios o los órganos jurisdiccionales, dadas las diversas interpretaciones que se originan y los supuestos legales, no regulados, para su procedencia en la Ley Agraria.

Antecedentes

A. De acuerdo con la Ley del 6 de enero de 1915, incorporada como ley constitucional a la Carta Magna de 1917, se declararon nulas (art. 1°).

- I. Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, hechas por los jefes

* Director General Jurídico y de Representación Agraria de la Procuraduría Agraria.



- políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local, en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.
- II. Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes, hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el primero de diciembre de 1876 hasta la fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquier otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades, y
- III. Todas las diligencias de apeo o deslinde, practicadas durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente, tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de repartimiento o de cualquiera otra clase, pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades.

Es relevante resaltar que en el citado Artículo 27 de la Ley Fundamental, en este apartado, no sólo se declaró la nulidad de los actos anteriores a 1917, que hubieran tenido como consecuencia la privación de tierras, bosques o aguas a las rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población existentes desde la ley de 25 de junio de 1856 (fracción I del citado artículo 1º), sino que comprendió los actos posteriores al señalar: “Y del mismo modo serán nulas todas las disposiciones, resoluciones y operaciones que tengan lugar en lo sucesivo y que produzcan iguales efectos”.

Otro aspecto esencial establecido en el referido artículo 1º, fue la excepción de esta nulidad respecto de las tierras que hubiesen sido tituladas conforme a la citada ley de 1856 o la poseída a nombre propio, a título de dominio por más de 10 años, cuando la superficie no exceda de 50 ha.





Cabe mencionar respecto a los puntos subrayados, las discusiones producidas por los constituyentes de 1917. Sobre el último punto, el licenciado Colunga expuso las razones que consideró la comisión redactora, para el término de 10 años y la extensión máxima de 50 ha:

Hemos sentado el principio de este artículo, que en todo caso se debe respetar la pequeña propiedad y una extensión de cincuenta hectáreas es una propiedad pequeña; en el estado de Guanajuato una extensión de cincuenta hectáreas no llega ni siquiera a rancho: es lo que se llama “solar”. La posesión de diez años la ha considerado el proyecto como suficiente para justificar la propiedad, porque generalmente acontece que los individuos que tienen alguna propiedad dentro de lo que se llama el ejido del pueblo, lo han adquirido en virtud de un título justo; los propietarios de estos terrenos adquiridos con anterioridad, generalmente los traspasan de uno a otro sin hacer escritura pública ni privada, ni siquiera alguna acta por escrito; en este caso, la buena fe que se supone en estos individuos, que son pequeños propietarios, hace presumir que una posesión de diez años es bastante para colorear la propiedad, para legitimarla.

A su vez, el licenciado Hilario Medina propició una discusión sobre el carácter retroactivo de esta medida, que decía, desconocía el derecho de propiedad y sin distinción todo acto jurídico o resolución del pasado (60 años); igual cuestionamiento dedicó a la provisión futura de nulidad sobre bosques tierras y aguas de los pueblos. Preguntó al respecto ¿No tendremos tribunales para garantizar la justicia? Y agregó: “No le demos a un ciudadano el derecho de acudir a la justicia y atenerse al fallo [...] si de antemano declaramos que será nulo el fallo. Tendremos que examinar el papel que representa nuestro derecho...”



El mismo licenciado Colunga al contestar y refutar los argumentos anteriores en cuanto a la nulidad futura, señaló:

Está justificada por el sistema que se propone seguir la misma ley; una vez restituidos los ejidos se disfrutarán en común por los vecinos de los pueblos, nada más por un tiempo breve, mientras se determina la manera como se han de repartir; y así es que estos terrenos se han de deslindar y repartir entre los vecinos de los pueblos, quienes no podrán enajenarlos, es justo que cualquier acto que tendiera a contrariar este plan, privando nuevamente de sus terrenos a esos pueblos, se prohíba.

B. Como sabemos, la reforma del Artículo 27 constitucional, en virtud del decreto del 9 de enero de 1934, abrogó la Ley del 6 de enero de 1915, incorporando sus principales artículos, repite en su fracción VIII las nulidades del precepto original, con una nueva redacción, “más clara y sistemática”, según el maestro Lucio Mendieta y Núñez,¹ para quedar como sigue:

Se declaran nulas:

- a) Todas las enajenaciones de tierras, aguas y montes pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones, comunidades, hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley del 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas.
- b) Todas las concesiones, composiciones o ventas de tierras, aguas y montes hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día primero de diciembre de 1876 hasta la

¹ *El Sistema Agrario Constitucional*, Porrúa, México, 1966, pág. 162.





fecha, con las cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase; pertenecientes a los pueblos, rancherías, congregaciones o comunidades y a los núcleos de población.

- c) Todas las diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido y ocupado ilegalmente tierras, aguas y montes de los ejidos, terrenos de común repartimiento o cualquiera otra clase, pertenecientes a núcleos de población.

Quedan exceptuadas de la nulidad anterior, únicamente las tierras que hubieren sido tituladas en los repartimientos hechos con apego a la Ley del 25 de junio de 1856 y poseídas en nombre propio a título de dominio por más de diez años cuando su superficie no exceda de cincuenta hectáreas.

El maestro Antonio Luna Arroyo² alude a la supresión del párrafo ya comentado referente a la anulación de los actos posteriores a 1917 por virtud de esta reforma constitucional; dice que ninguna explicación existe en el *Diario de los Debates*, que lo anterior dio lugar al artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, que en preceptos análogos desde el Código de 1934 declaró la inexistencia de los actos de particulares y las resoluciones de cualquier autoridad, incluidas las judiciales, que hayan tenido o tengan como consecuencia privar total o parcialmente de sus derechos agrarios a los núcleos de población.

Es de mencionar que la ley reglamentaria de este precepto, el Código Agrario de 1942 en el artículo 46, relativo a la restitución, resuelve un problema de

² *Derecho Agrario Mexicano*, Porrúa, México, 1975, pág. 214.



interpretación que he advertido se genera actualmente de la lectura de los incisos b y c, referidos del Artículo 27, que mencionan la nulidad de actos “desde el 1° de diciembre de 1876 hasta la fecha o “el periodo de tiempo a que se refiere la fracción anterior” y pretenden que “hasta la fecha” se debe entender el día de hoy (finales de 2003), lo cual es un absurdo, al precisar que lo son desde el citado día “1° de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915”; regulación y precisión que se repite en la Ley Federal de Reforma Agraria (art. 191).

Este criterio lo mencionan y hacen suyo, sin ninguna controversia, varios autores: el maestro Lemus García, Hinojoza Ortiz, Martha Chávez, en sus conocidas obras.

Otro punto que puede dar lugar a diversas interpretaciones se consigna en la parte final del precepto constitucional que comentamos y se refiere a las excepciones de la nulidad aludida. En efecto, el texto anterior utilizaba la conjunción disyuntiva “o” para separar los supuestos de procedencia: las tierras tituladas conforme a la Ley del 25 de junio de 1856 o las poseídas por más de 10 años no superiores a 50 ha; la redacción citada (y la actual fracción VIII de 1992) de este párrafo utilizan la conjunción copulativa “y”, lo que parece indicar que es necesario se den los dos supuestos para proceder a la excepción.

Este problema se considera está superado con la clara redacción de los preceptos reglamentarios, que distinguen o separan cada hipótesis en apego al espíritu del texto original y establecen nítidamente, que al concederse una restitución de tierras o aguas, se respetarán (artículo 193 de la Ley Federal de Reforma Agraria y sus correlativos en lo substancial de normas anteriores):

- I. Las tierras y aguas tituladas en los repartimientos hechos conforme a la ley del 25 de junio de 1856;
- II. Hasta cincuenta hectáreas de tierras, siempre que hayan sido poseídas en nombre propio, a título de dominio por más de diez años anteriores a la





fecha de la notificación inicial del procedimiento que se haga al propietario o poseedor, en los términos de la ley vigente en la fecha de la solicitud.

- III. Las aguas necesarias para usos domésticos de los poblados que las utilicen en el momento de dictarse la resolución respectiva.
- IV. Las tierras y aguas que hayan sido objeto de dotación a un núcleo o nuevo centro de población; y
- V. Las aguas destinadas a servicios de interés público.

C. Las reformas de 1992 al Artículo 27 constitucional señalan en lo conducente al tema que nos ocupa, que la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria (fracción VII). La fracción VIII del comentado numeral no fue objeto de modificación, conservando su texto como se transcribió con anterioridad, cuestión que suscita la problemática que más adelante se expondrá.

De los artículos transitorios de esta reforma se mencionan los siguientes, por ser objeto de aplicación, en los casos actuales en donde se plantean restituciones de tierras o aguas:

Artículo segundo. A partir de la entrada en vigor de este Decreto y en tanto no se modifique la legislación reglamentaria en materia agraria, continuarán aplicándose sus disposiciones, incluidas las relativas a las autoridades e instancias competentes y a la organización interna de los ejidos y comunidades, siempre que no se opongan a lo establecido en este mismo Decreto.

Artículo tercero. La Secretaría de la Reforma Agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, las Comisiones Agrarias Mixtas y las demás autoridades competentes, continuarán desahogando los asuntos que se encuentren actualmente en trámite en materia de ampliación o dotación de tierras, bosques y aguas:



creación de nuevos centros de población y restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, de conformidad con las disposiciones legales que reglamenten dichas cuestiones y que estén vigentes al momento de entrar en vigor el presente Decreto.

Los expedientes de los asuntos arriba mencionados, sobre los cuales no se haya dictado resolución definitiva al momento de entrar en funciones los tribunales agrarios, se pondrán en estado de resolución y se turnarán a éstos para que, conforme a su ley orgánica, resuelvan en definitiva, de conformidad con las disposiciones legales a que se refiere el párrafo anterior.

Los demás asuntos de naturaleza agraria que se encuentren en trámite o se presenten a partir de la entrada en vigor de este Decreto y que conforme a la ley que se expida deban pasar a ser de la competencia de los tribunales agrarios, se turnarán a éstos una vez que entren en funciones para que resuelvan en definitiva.

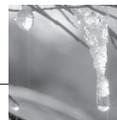
D. La Ley Agraria, en el capítulo II “De las tierras ejidales”, en disposiciones generales, en un precepto se refiere a la restitución al indicar textualmente:

Artículo 49. Los núcleos de población ejidales o comunales que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas, podrán acudir directamente o a través de la Procuraduría Agraria, ante el tribunal agrario para solicitar la restitución de sus bienes.

En los artículos transitorios se reproducen los relativos de las reformas constitucionales y para efectos de este trabajo se transcribe el artículo segundo:

Se derogan la Ley Federal de Reforma Agraria, la Ley General de Crédito Rural, la Ley de Terrenos Baldíos, Nacionales y Demasías y la Ley del Se-





guro Agropecuario y de Vida Campesinos, así como todas las disposiciones que se opongan a las previstas en la presente ley.

En tanto no se expidan las disposiciones correspondientes, continuarán aplicándose, en lo que no se opongan a esta ley, las disposiciones reglamentarias y administrativas vigentes a la fecha.

E. La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios en el artículo 18 fracción II establece que los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población o a sus integrantes, contra actos de autoridades administrativas o jurisdiccionales, fuera de juicio o contra actos de particulares.

Y en la fracción VIII prevé: “De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contraven-gan las leyes agrarias”.

Problemática

1. De los términos de la Ley Agraria y los supuestos que establece como competencia de los Tribunales Unitarios la Ley Orgánica respectiva, surgen diversas interrogantes y problemas de interpretación, para regular los casos en que procede la restitución y las nulidades y conocer si se trata de acciones diferentes o existe confusión entre ellas.

En primer término, según vimos, la restitución, originalmente en la Ley del 6 de enero de 1915, se estableció para resolver los despojos de las comunidades indígenas, condueñazgos, tribus, etcétera (que de hecho o por derecho guarden el



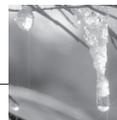
estado comunal; el término genérico fue núcleo de población, según el párrafo VI del Artículo 27 en su reforma de 1934). La modificación de este precepto en 1992, alude a dicho concepto general (núcleo de población) y comprende a los ejidos y comunidades, ya que la fracción VII se refiere a ambas figuras; veremos las implicaciones de esta ampliación para los ejidos. Al respecto el doctor Sergio García Ramírez,³ señaló:

El Constituyente Permanente sólo hizo referencia expresa, para los efectos que describan sus normas transitorias de 1992, a las restituciones de tierras comunales. En cambio, el legislador ordinario aludió a todos los casos de restitución, lo mismo de bienes comunales que de bienes ejidales, unos y otros quedan dentro de la competencia de los tribunales unitarios agrarios. Las restituciones de bienes comunales han de resolverse en los términos de la legislación anterior a 1992, porque así lo dispone la propia Constitución que no contiene mandamiento semejante para los supuestos de bienes ejidales. A mi juicio, los TUA pueden aplicar a éstos, en lo pertinente, las mismas normas que a aquellos, en cuanto no contravengan las estipulaciones del procedimiento agrario ordinario, porque así lo sugiere la lógica del procedimiento.

Ahora bien, de acuerdo con este criterio, si las restituciones de bienes comunales al no estar reguladas específicamente en la Ley Agraria deben resolverse de acuerdo con las leyes anteriores a 1992, es necesario analizar en detalle los términos supuestos para que procedan, las excepciones previstas, separar los supuestos de bienes ejidales; la restitución “individual” que prevé la ley en vigor e interpretar adecuadamente el concepto y alcances de las nulidades a que hace

³ *Derecho Procesal Agrario*, Porrúa, México, 1993, pp. 353 y 354.





mención la fracción VIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que precisamente se refiere a la restitución “histórica”, que nos ocupa.

En efecto, el artículo 49 de la Ley Agraria, su ámbito de aplicación no sólo se refiere al futuro, como por regla general lo establecen las leyes, sino excepcionalmente en forma inadecuada, se aplica retroactivamente al abarcar, resarcir o restituir a los ejidos y comunidades de sus bienes privados en forma ilegal, con anterioridad a su vigencia. Por ello, importa precisar que al derogarse y no abrogarse la Ley Federal de Reforma Agraria y no haberse expedido disposiciones en la materia, puede o debe ser aplicada esa ley a la fecha, vía tribunal agrario, en una restitución de bienes comunales, por actos ejecutados en su vigencia o en la de leyes anteriores, en cuyo caso, lo serían el Código de 1942, o los anteriores de 1940 o 1934. Es decir, la Ley Agraria no contiene los supuestos de procedencia, término, elementos que se deben acreditar, etc., como lo establecía el artículo 191 de la Ley Federal de Reforma Agraria que para la restitución precisaba:

Los núcleos de población que hayan sido privados de sus tierras, bosques o aguas, por cualesquiera de los actos a que se refiere el artículo 27 constitucional, tendrán derecho a que se les restituyan, cuando se compruebe:

- I. Que son propietarios de las tierras, bosques o aguas cuya restitución solicitan; y
- II. Que fueron despojados por cualesquiera de los actos siguientes:
 - a) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o cualquiera otra autoridad local en contravención a lo dispuesto en la Ley de 25 de junio de 1856 y demás leyes y disposiciones relativas;
 - b) Concesiones, composiciones o ventas hechas por la Secretaría de Fomento, Hacienda o cualquiera otra autoridad federal, desde el día 1°



de diciembre de 1876 hasta el 6 de enero de 1915, por las cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes objeto de la restitución; y

- c) Diligencias de apeo o deslinde, transacciones, enajenaciones o remates practicados durante el periodo a que se refiere el inciso anterior, por compañías, jueces u otras autoridades de los Estados o de la Federación, con los cuales se hayan invadido u ocupado ilegalmente los bienes cuya restitución se solicite.

Por su parte, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, por reforma de 1993, amplió la procedencia de la restitución de tierras, bosques y aguas a sus integrantes (comunero o ejidatario), no sólo al núcleo de población, y otorga en la fracción VIII competencia a los Tribunales Unitarios para conocer de las nulidades previstas en la fracción VIII del 27 constitucional, que se refieren a los supuestos de la restitución histórica en comentario y que regularon las leyes reglamentarias mencionadas. En consecuencia, se deberá precisar la naturaleza y efectos de esta distinción y la pertinencia de que una Ley Orgánica reglamente aspectos que en esencia competen a la ley substantiva.

Consideraciones

Como se mencionó, la fracción VIII del Artículo 27 constitucional en vigor, no tuvo modificación en la reforma de 1992 y se refiere a la nulidad, en tres supuestos, para que procediera la restitución a las comunidades (de hecho o de derecho) en épocas hoy “históricas”, a saber:

- a) Enajenaciones hechas por los jefes políticos, gobernadores de los Estados o por cualquier autoridad local en contravención a la Ley del 25 de junio de 1856 y demás disposiciones relativas (fracción VIII, inciso a).





Como sabemos, la citada Ley es conocida como de desamortización de bienes de manos muertas; su objeto principal fue poner en movimiento gran parte de la propiedad raíz en manos de la iglesia y aliviar la penuria financiera del Estado.

Como consecuencia de la interpretación y aplicación de dicha ley, las comunidades indígenas, en su calidad de corporaciones (todo establecimiento o fundación que tenga el carácter de duración perpetua o indefinida) quedaron obligadas a la división de sus bienes y a la adjudicación individual entre los comuneros y en lo futuro carecieron de capacidad legal para adquirir en propiedad y administrar por sí bienes raíces; se señaló un plazo de tres meses para hacerlo y una alcabala de 5%. La ignorancia de los labradores pobres, la dificultad en las comunicaciones y lo pesado de la alcabala impidieron que la desamortización les aprovechara y originó que al no hacerlo, sufrieran amenazas y despojos de particulares que podían hacer denuncias y remates de tales bienes.

Como podemos advertir, a la fecha es difícil que esos supuestos puedan presentarse y, de darse alguno, por no tener precepto que lo regule en la Ley Agraria, se tendría que resolver con base en la Ley Federal de Reforma Agraria o en los códigos precedentes y desde luego, sólo tratándose de núcleos de población comunal, con base en los transitorios constitucionales y legales ya enunciados y transcritos.

Los incisos b y c se refieren a diversos supuestos de nulidad en periodos definidos hasta 1915, según la interpretación constitucional de prestigiados autores y la reglamentación que al efecto realizaron las leyes posteriores ya comentadas; por tanto, actualmente serían totalmente improcedentes las acciones de restitución con dicha base legal.

Sabemos que históricamente fueron pocas las acciones de restitución positivas para las comunidades. Por ello, las diversas legislaciones adoptaron la doble vía ejidal, es decir, al iniciarse la restitución, de oficio se tramitaba la dotación,

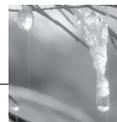


para en su caso, concederles tierras a los pueblos que carecieron de ellos, ya que se tenía que probar la fecha, forma de despojo y la autenticidad de los títulos; aunado lo anterior, las ventas o subdivisiones de esos predios, el problema social que podía generarse, dado el transcurso del tiempo y también el respeto que hasta 50 hectáreas se estableció para posesiones por más de 10 años.

En suma, la acción restitutoria con la base constitucional en vigor (fracción VIII) no resuelve problemas actuales, ya que anotamos que si bien continuó la nulidad con efectos posteriores, de 1915 hasta 1934, por virtud de la reforma al Artículo 27 y la supresión relativa. Por lo que debemos preguntarnos, ¿cuál fue o es la base jurídica y la vía en los casos de los despojos a comunidades o a ejidos posteriores a 1934, y si la actual Ley Agraria resuelve este planteamiento, para actos posteriores a 1992?

Para algunos autores, como dijimos, lo aplicable sería el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, cuyo texto desde 1934 declaró la inexistencia de los actos de particulares y las resoluciones de cualquier autoridad, que hayan tenido o tengan como consecuencia privar de sus derechos agrarios a los núcleos de población. Disposición que por las razones expresadas tendrían aplicación en alguna hipótesis o caso que se presentara, vía tribunales agrarios; aplicando, como anotamos, las disposiciones transitorias constitucionales y legales que derogan y no abrogan las normas anteriores. La Ley Agraria nada regula sobre el particular en dichos actos pretéritos, para los actuales el artículo 49 es insuficiente.

Por otra parte, la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios otorga competencia a los Tribunales Unitarios para conocer de las nulidades previstas en la referida fracción VIII del Artículo 27 constitucional (art. 18, fr. VIII) y en la fracción II del propio numeral se refiere a la restitución, por lo que advertimos que ya no se trata de la restitución “histórica” en este supuesto, sino que la ley las denomina como nulidad, y estos supuestos no los reglamenta ley alguna, no existe término para el ejercicio de la acción, procedimiento,



etc., como lo preveían las leyes reglamentarias anteriores a 1992 en capítulos específicos.

Con base en los anteriores señalamientos, es válido preguntar: ¿a qué restitución se refiere el artículo 49 de la Ley Agraria, que comprende actos del pasado, sin especificar fecha, lo que puede provocar, y en la práctica se realiza, que se vuelvan a plantear como restituciones todo tipo de reclamaciones de supuestos despojos de comunidades o de ejidos, contrariando el espíritu y origen de la restitución “histórica”, ya que dicho precepto reglamenta precisamente la fracción VII del Artículo 27 constitucional en la parte conducente ya transcrita?

Iguales planteamientos se formulan respecto a la referida fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. ¿Cuál es la base legal que sustenta esta acción, en que supuestos opera, la temporalidad que involucra es hasta 1915, 1934, etc.?; además se introduce un problema de aplicación retroactiva prohibida por la Constitución, ya que el artículo 163 de la Ley Agraria dice que son juicios agrarios los que tienen por objeto dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta Ley; es decir, las que surjan obviamente a partir de su vigencia, principio elemental de derecho en toda norma o ley, que no puede comprender, regular o resolver sobre actos del pasado, cuando estaban vigentes otras leyes.

Esta indefinición del artículo 49 que nos ocupa y la correspondiente acción prevista en la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, está generando un grave problema en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, ya que, como apuntamos, siguen planteándose restituciones de toda índole, de cualquier época, por ejidos y comunidades; situación que a nuestro juicio es totalmente anómala y antijurídica.

Además y para mayor complejidad, en muchos casos, se trata de asuntos resueltos definitivamente por las autoridades agrarias, con base en las normas vigentes en la época, con amparos concluidos, etcétera.





Al respecto de esta ambigüedad en la Ley Agraria, las resoluciones del Poder Judicial de la Federación han equiparado la restitución con la reivindicación en materia civil, “por contener los mismos elementos que los constituyen[...] con la diferencia de que, en cuanto a la primera, para que proceda, los accionantes deben fundarla en sus correspondientes títulos agrarios, en tanto que para la procedencia de la acción reivindicatoria, su ejercicio corresponda a un titular de propiedad privada, quien deberá exhibir los documentos en que funde su derecho”. Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, tomo XIV, tesis XXI, pág. 321; citada por Marco Antonio Díaz de León.⁴

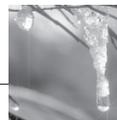
De acuerdo con este autor, las diferencias con la reivindicación consisten en:

No obstante que semánticamente, restituir equivale a regresar lo que ilegalmente se posee y, en cambio, reivindicar es demandar la devolución de un bien que pertenece a uno, pero que está en posesión de otro, en el fondo ambas acciones derivadas de dichos verbos vienen a coincidir en sus efectos jurídicos, en tanto ambas, procesalmente, sirven a los actores para acudir al tribunal pretendiendo les sea reincorporada su propiedad real, rural o privada, que les hubiese sido despojada o usurpada por la demandada.

Igualmente, cita esta tesis: **ACCIÓN RESTITUTORIA EN MATERIA AGRARIA. SUS ELEMENTOS**. Gramaticalmente restituir es “devolver lo que se posee injustamente”, y reivindicar es “reclamar una cosa que pertenece a uno pero que está en manos de otro”. De lo anterior, resulta que los elementos de la acción restitutoria en materia agraria, son los mismos que se requieren en materia civil para la acción reivindicatoria, ya que ambas accio-

⁴ *Las acciones de controversia de límites y de restitución en el Nuevo Derecho Procesal Agrario*, Porrúa, México, 2000, pp. 220 y 224.





nes competen al titular o propietario que no está en posesión de su parcela o tierra, y el efecto de ambas acciones, es declarar que el actor tiene dominio sobre la cosa que reclama y que el demandado se la entregue. Así, quien ejercite la acción restitutoria debe acreditar: a) si es un núcleo de población, la propiedad de las tierras que reclama y si es un ejidatario, la titularidad de la parcela reclamada; b) la posesión por el demandado de la cosa perseguida, y, c) la identidad de la misma, o sea que no pueda dudarse cuál es la cosa que el actor pretende se le restituya y a la que se refieren los documentos fundatorios de la acción, precisando ubicación, superficie y lindero, hechos que demostrará por cualquiera de los medios de prueba reconocidos por la ley.

Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

Amparo directo 275/95. Vicente Salazar Díaz. 29 de junio de 1995. Unanimidad de votos. Ponente: Jaime Manuel Marroquín Zaleta. Secretario: Othón Manuel Ríos Flores. Tribunales colegiados de Circuito. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Época 9ª. Tomo: septiembre 1995. Página 510.

Concluye el autor en cita que, por tanto, “la naturaleza jurídica de la restitución es coincidente con la de la reivindicación, dado que ambas contemplan la idea básica de reclamar la posesión del bien despojado”.

Como se advierte, al ignorarse los antecedentes y particularidades de la restitución en materia agraria, dado que como hemos reiterado es deficiente la legislación para resolver los problemas de tenencia de la tierra; en virtud de las diversas demandas que al amparo de las disposiciones vigentes se presentan, las decisiones jurisdiccionales tienen que recurrir a figuras civiles, que están debidamente reguladas en los códigos relativos, sin que puedan ser aplicables al derecho agrario en general y en particular para atender los especiales y complejos



problemas de la restitución, derivados de las leyes agrarias que estuvieran vigentes en México y que, desde luego, son el sustento o base de los planteamientos jurídicos que se presentan en los tribunales agrarios; y como se ha indicado, al no tener claridad los textos legales en vigor, los Juzgados de Distrito o Tribunales Colegiados se ven obligados a invocar normas de otra naturaleza; por lo que se refuerza la convicción de que mediante ese método, la problemática se agudizará y no se cumple la finalidad esencial de las reformas de 1992, para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

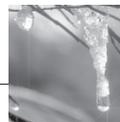
Otro grave problema de interpretación y aplicación de la ley, vinculado con el tema, se advierte con el ejercicio de las acciones ante los tribunales agrarios, que prevé la fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que textualmente señala: “De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación”.

Como vemos, es amplísima la posibilidad de promover esta acción contra actos de las autoridades agrarias, sin importar la fecha de las referidas actuaciones, aun tratándose de resoluciones firmes e inmodificables por virtud de legislaciones anteriores, sin haber promovido en tiempo los recursos, etc.

Es decir, con efectos retroactivos la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se convierte además en ley sustantiva y mediante su aplicación y ejecución ante los Tribunales Agrarios, se puede nulificar cualquier acto consumado, juzgado, etcétera.

Este delicado tema deberá ser analizado con atención, ya que está provocando mayor inseguridad en la tenencia de la tierra, contrariando los aludidos propósitos de las reformas constitucionales y legales de 1992.

Esta disposición en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se estima rebasa el objeto de una ley de esa índole, porque los aspectos sustantivos a que se refiere rebasan lo preceptuado en la Ley Agraria, que no contiene algún capí-



tulo relativo a nulidades de actos de las autoridades agrarias, sólo atiende algunos casos en donde puede ejercerse dicha acción; que en última instancia dicha fracción IV haría referencia, para que procediera la acción.

Igualmente, hemos comentado que esta ley denomina nulidades a las acciones previstas en las fracciones VIII y IX del Artículo 27 constitucional; por tanto, no se entiende a qué nulidades se refiere; ¿será una alusión al artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria o se pretende regular dicha fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios? No obstante, se reitera, no es competencia de una Ley Orgánica prever aspectos sustantivos, ni adjetivos de la Ley Agraria.

Ilustrativo al caso resulta la contradicción de tesis 46/97 que a continuación se reproduce:

TRIBUNALES AGRARIOS. PROCEDE ANTE ELLOS LA ACCIÓN DE NULIDAD PREVISTA EN LA LEY QUE LOS RIGE, AUN CUANDO LOS ACTOS CUYA NULIDAD SE DEMANDA HAYAN ACONTECIDO DURANTE LA VIGENCIA DE LA DEROGADA LEY FEDERAL DE REFORMA AGRARIA. Es procedente el juicio agrario de nulidad contra las resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan derechos agrarios, emitidas en la época en que estaba vigente la Ley Federal de la Reforma Agraria, y que durante su vigencia sólo podían ser impugnadas mediante el juicio de amparo indirecto, cuando el afectado por tales determinaciones tiene el carácter de tercero extraño al procedimiento afectatorio y conoce la existencia de tales actos durante la vigencia de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y de la Ley Agraria, con motivo de la ejecución en su perjuicio de la resolución correspondiente; pues a partir de la entrada en vigor de las reformas al artículo 27 Constitucional, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* de seis de





enero de mil novecientos noventa y dos, los tribunales agrarios deben admitir y tramitar los juicios en materia agraria, que se sometan a su consideración a partir de la vigencia de dicha ley orgánica; por tanto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 1° y 163 de la Ley Agraria y 1° y 18, fracción IV de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios corresponde a los Tribunales Unitarios Agrarios conocer de la acción de nulidad de los actos de las autoridades agrarias que puedan alterar, modificar o extinguir derechos agrarios, cuando aquel que resulte afectado por tales actos, se ostente como tercero extraño al procedimiento afectatorio y elija impugnarlos a través del mencionado juicio de nulidad, a pesar de existir a su favor la posibilidad de combatirlos mediante el juicio de amparo indirecto. Sin embargo, lo anteriormente expresado no implica la posibilidad de atacar actos pretéritos ya firmes en estas medidas, ya que en todo caso deberá estarse a lo dispuesto, respecto de los términos previstos en las disposiciones vigentes en su momento, y a que dichos actos no hayan sido controvertidos anteriormente; es decir, una resolución agraria conocida por el afectado durante la vigencia de la Ley Federal de la Reforma Agraria, que no haya sido reclamada mediante el juicio de garantías en términos del artículo 21 de la Ley de Amparo, debe reputarse consentida, y aquellas otras atacadas mediante el juicio de amparo, en el que se haya sobreseído o negado la protección de la Justicia Federal solicitada por el quejoso, tampoco podrán reclamarse posteriormente, en la vía ordinaria ante el tribunal agrario.

Contradicción de tesis 46/97. Entre las sustentadas por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Tercer Circuito y el Primer Tribunal Colegiado del Vigésimo Segundo Circuito. 3 de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: Genaro David Góngora Pimentel. Secretaria: Luz Delfina Abitia Gutiérrez.





Tesis de jurisprudencia 41/98. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del tres de abril de 1998.

En efecto, se confirma lo aseverado en párrafos precedentes de que en la aplicación de lo preceptuado en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, conocen los aludidos Tribunales Agrarios de toda clase de “nulidades”: de resoluciones presidenciales dotatorias, permutas, ejecuciones con planos definitivos, etcétera (inmodificables en términos de legislaciones anteriores), dándole efectos retroactivos a esta disposición, en contra de lo previsto en la Constitución en vigor. Con ello, se está provocando en el campo una gran inseguridad jurídica.

Es indispensable, por tanto, regular en la Ley Agraria, en su caso, estos supuestos, los requisitos de procedencia y demás prevenciones a que se contrae la contradicción de tesis de referencia.

Conclusiones

1. La restitución de tierras a las comunidades, planteamiento central de diversos planes y programas, hoy históricos, se plasmó jurídicamente en la Ley del 6 de enero de 1915, que fue incorporada al Artículo 27 constitucional de 1917.

Los diversos supuestos de procedencia se limitaron a distintos actos, leyes y autoridades anteriores a 1917.

2. No obstante, los constituyentes estimaron que las nulidades previstas en la citada ley tuvieran efecto con posterioridad. Este especial señalamiento se derogó en la reforma al Artículo 27 constitucional en 1934.

3. Las leyes reglamentarias de dicho precepto regularon con precisión la acción restitutoria, estableciendo requisitos y procedimiento respectivo. En cuanto al periodo de tiempo de las nulidades a que hacían referencia los incisos b y c de



la fracción VIII, en forma nítida la establecen hasta el 6 de enero de 1915; por tanto, cualquier polémica actualmente es irrelevante.

Además, esta acción agraria no fue significativa en el proceso redistributivo de la propiedad, por la dificultad de acreditar la fecha y forma del despojo, los títulos de propiedad, el respeto hasta 50 hectáreas que la propia Constitución estableció a quienes trabajaban esas tierras por más de 10 años, entre otras causas.

Cabe precisar que a partir de 1934, la ley secundaria estableció una figura de efectos similares a la nulidad absoluta para proteger las tierras ejidales o comunales: la inexistencia, que reproduce el artículo 53 de la Ley Federal de Reforma Agraria, por lo que se estima no existió un vacío legal en este rubro.

4. El problema de interpretación y aplicación surge con las reformas constitucionales de 1992, al señalar en la fracción VII que la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población, se haría en los términos de la ley reglamentaria; dejar intacta la fracción VIII en comentario, que se refería a la restitución “histórica” que se estableció únicamente para las comunidades y que la Ley Agraria en el artículo 49 no precisa los supuestos de procedencia, término, procedimiento, incluye a los ejidos y, lo más grave, se refiere al pasado; provocando confusión legal con la restitución de referencia y su aplicación en forma retroactiva, en casos que deben resolverse con base en legislaciones derogadas.

5. En virtud de lo anterior, cualquier expediente de restitución en trámite, de comunidades o que pudiera iniciarse, con apoyo en la fracción VIII del Artículo 27 constitucional vigente, tendría que resolverse en los términos de la legislación en vigor que reglamentó dicha fracción. En efecto, las normas transitorias de la reforma a la Constitución y la actual Ley Agraria así lo establecen; además, no abrogan sino derogan entre otras a la Ley Federal de Reforma Agraria; es decir, jurídicamente es posible su aplicación en alguna hipótesis que actualmente pudiera plantearse ante los tribunales agrarios.

Por tanto, equiparar la restitución con la reivindicación agraria, se estima





inadecuado para resolver los casos que se plantean actualmente y sólo denota la inadecuada reglamentación de la Ley Agraria.

Desde luego, si fuese la reivindicación prevista en las leyes ordinarias, podría ser aplicable a partir de actos posteriores a 1992 y no a hipótesis o supuestos referidos a la restitución agraria, como a la fecha se presenta en diversas controversias en los tribunales agrarios.

El razonamiento de que el citado artículo 49 no se refiere a la restitución “histórica”, se refuerza con lo dispuesto en la fracción VIII del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que a las nulidades previstas en la fracción VIII del Artículo 27 en mención, las regula por separado; en efecto, en la fracción II de dicho precepto se refiere a la restitución para ejidos, comunidades y sus integrantes.

6. En consecuencia, es necesario modificar el aludido artículo 49 para precisar su alcance y efectos, hipótesis de procedencia y demás elementos fundamentales.

7. La fracción IV del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios prevé, sin fundamento, por no corresponder a sus finalidades, la nulidad de diversos actos de autoridades administrativas que, en su caso, deben estar regulados en la Ley Agraria.

8. Con la aplicación de estos preceptos, se están originando graves controversias en el campo, reguladas o resueltas definitivamente con base en legislaciones anteriores. Es importante y urgente atender esta problemática de la legislación en vigor.