

Conflicto por límites y restitución de tierras

Las cuestiones relativas a conflictos por límites de terrenos y restitución de tierras son reguladas por la legislación agraria vigente de manera más amplia y generosa que en la anterior a 1992, en la cual se les vinculaba con la regularización de terrenos comunales; esta circunstancia y el hecho de que las actuales disposiciones son escuetas y limitadas, ha propiciado que sobre ellas se emitan diversos criterios interpretativos sobre su alcance y aplicación, los cuales motivan estos comentarios.

Conflicto de límites de tierras

La acción de conflicto por límites no fue contemplada en la Ley del 6 de enero de 1915 ni en el texto original del Artículo 27 constitucional de 1917, se incorporó posteriormente, por iniciativa presentada por un diputado del estado de Oaxaca,¹ para reformar y adicionar el

* El autor se desempeña actualmente en el Tribunal Superior Agrario.

¹ Esta reforma fue consecuencia de la propuesta realizada por el diputado por el estado de Oaxaca, Wilfrido Cruz, y tal hecho no fue casual, toda vez que en esa entidad federativa la tenencia de la tierra se caracteriza por el predominio del régimen comunal, por lo que en gran parte, el problema agrario se presenta a través de múltiples y antiquísimos conflictos entre las comunidades agrarias, lo que motivó que en tal estado se expidiera la ley promul-

Artículo 27 constitucional, mediante la cual, al ser aprobada mediante decreto de 24 de noviembre de 1937,² se adicionó la fracción VII, en la que se declara que son de jurisdicción federal todas las controversias por límites entre terrenos comunales y establece un procedimiento específico para resolverlos.

Esta reforma motivó que tanto en los Códigos Agrarios de 1940 y 1942, así como en la Ley Federal de Reforma Agraria, se regulara con amplitud el procedimiento de conflicto por límites,³ obviamente como un procedimiento distinto y diverso al de restitución.

El texto de esta reforma constitucional aún subsiste parcialmente en el segundo párrafo de la fracción XIX del Artículo 27 constitucional, en el que se establece que: “Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población...”; para resolver este tipo de conflictos, así como todos los relacionados con la tenencia de la tierra, se crean los tribunales agrarios.

En la vigente legislación reglamentaria del Artículo 27, se refiere a esta cuestión la fracción I del artículo 198 de la Ley Agraria, en la que se indica que procede el recurso de revisión contra sentencias de los tribunales unitarios agrarios, entre otras cuando se refieran a conflictos por límites, asimismo, los artículos 9 y 18 de la

gada el 15 de diciembre de 1881 en la que se faculta al ejecutivo estatal para definir los límites de los pueblos, lo que sin duda constituye un antecedente de esta reforma constitucional.

² Reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1937.

³ Capítulos I, II y III del libro V del Código Agrario de 1940, capítulos II y III del título V del libro IV del Código Agrario de 1942; capítulos II y III del título IV del libro V de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en sus respectivas fracciones I, establecen la competencia de dichos tribunales para conocer de las controversias por límites de tierras.

El conflicto de límite de tierras, según la Ley Agraria, se da entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios propietarios, sociedades o asociaciones; en cambio, conforme a la Ley Federal de Reforma Agraria, si durante la tramitación de un expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales surgían conflictos de límites respecto del bien comunal, ya sea con un particular o con un núcleo ejidal o comunal, se debía continuar el expediente de reconocimiento respecto a la superficie libre de conflicto y a la vez iniciar procedimiento en la vía litigiosa respecto a los terrenos en conflicto.

De lo anterior se desprende la diferencia entre ambas disposiciones, antes de 1992, en el artículo 366 de la Ley Federal de Reforma Agraria, se regulaba el conflicto de límites que surgía dentro de un procedimiento de reconocimiento y titulación de bienes comunales de una comunidad agraria, respecto de terrenos que la propia comunidad consideraba de su propiedad, como consecuencia, la resolución del conflicto determinaba si esa superficie en litigio o parte de ella pertenecía a la comunidad y se le reconocía y titulaba, en cambio, actualmente, conforme a la legislación vigente el conflicto puede versar no sólo sobre terrenos comunales reconocidos y titulados a una comunidad sino también puede referirse a terrenos ejidales dotados a un poblado y en ambos casos puede implicar a una propiedad particular y, excepcionalmente, en los casos de rezago agrario, el conflicto de límites aún puede tener las

características, el contenido y los efectos señalados en la Ley Federal de Reforma Agraria.

En materia agraria, la terminología utilizada surge de la realidad y del habla cotidiana, así, aguaje, ampliación, comunidad, conflicto, dotación, fraccionamiento, lindero, mojonera, parcela, propiedad, restituir, etcétera, por eso para la correcta comprensión de la connotación que la ley da a tales términos, resulta lógico conocer el sentido semántico de los mismos.

En tratándose de conflictos de límites o linderos de tierras, resulta de particular importancia recordar y precisar el significado de los siguientes términos:

Conflicto: lo más recio de un combate, lucha, antagonismo, pugna, choque, desacuerdo, oposición entre dos personas o cosas.

Lindar: estar contiguos dos terrenos o fincas.

Linde: límite, término o fin de algo, línea que divide una heredad de otras.

Lindero: línea que delimita dos predios, límite de un terreno.

Límite: línea o frontera que separa dos cosas, lindero común.⁴ Entonces, de conformidad con el significado de los términos señalados, un conflicto de límites se da cuando los dueños o poseedores a título de dueños de dos o más predios distintos pero contiguos, no están de acuerdo y discrepan, pugnan respecto a la ubicación de los puntos que establecen la línea de separación o colindancia entre sus terrenos, bien porque no se hayan fijado los límites o, habiéndose fijado, no sean exactos porque materialmente se hayan confundido o porque se hayan destruido las señales divisorias o porque

⁴ *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, Pequeño Larousse Ilustrado y Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española*, de Guido Gómez de Silva.

éstas se hayan colocado o cambiado por error o mala fe en lugar distinto del primitivo. El efecto de la resolución de conflicto por límites es la de fijar con precisión los puntos de colindancia de los predios propiedad de los contendientes.

Cuando un poblado ejidal o comunal plantea un conflicto por límites es porque confronta un problema real de linderos con uno o más de sus colindantes, esto es que existe discrepancia entre la línea de colindancia y mojoneras señaladas en sus documentos fundatorios de su derecho, como son resoluciones, títulos y planos, con la realidad del terreno, lo que se refleja en que la posesión que realmente se tiene no coincide con los títulos; por el contrario, es obvio que si los títulos y planos coincidieran con la realidad resultaría ocioso considerar la existencia de un conflicto de linderos.

Por tanto, la pretensión de quien plantea un conflicto de límites ante un tribunal agrario es para que éste le resuelva legalmente ese problema, esto es, que con base en los títulos y planos, establezca la real colindancia de sus predios y los ponga en posesión de los terrenos que a cada parte corresponda, según sus títulos de propiedad.

Acorde con lo anterior, cabe considerar que la controversia se establece entre la propiedad de una comunidad o de un ejido y el hecho de que el tribunal resuelva cuáles son los linderos entre los terrenos de los contendientes, para nada implica modificar, alterar o revocar las resoluciones fundatorias de los derechos de los poblados ni las correspondientes actas de ejecución ni los respectivos planos, por el contrario, esos documentos deben ser la base probatoria principal para resolver el conflicto planteado y la sentencia que se dicte de ninguna manera tendrá el carácter de nuevo título.

En problemas de conflicto por límites, la posesión del área o áreas en conflicto puede tenerla indistintamente cualquiera de las partes en litigio, por ello, la solución implica, como una eventual consecuencia, que no constituye la esencia de la cuestión, la entrega o devolución de una superficie a favor indistintamente del actor o del demandado o a favor de ambos, según el caso, pero esta eventualidad de ninguna manera permite considerar o concluir que se esté ante una acción restitutoria, o que para lograr tal objetivo sea necesario promover un nuevo juicio, el restitutorio.

Hay conflicto de límites no porque se ignoren éstos o la extensión del terreno o porque no existan datos ciertos o pruebas de sus colindancias, por el contrario, porque existen y se conocen es por lo que se plantea el conflicto y la reclamación, por ello no debe confundirse con un problema de falta de medición y de delimitación de un terreno o para fijar su extensión o de ejecución deficiente o incorrecta medición, las cuales son cuestiones diferentes al conflicto de límites propiamente dichos.

Por las razones anteriores, es impropio interpretar y considerar que el objeto de un conflicto por límites es obtener única y exclusivamente una declaración de certeza de límites y de la extensión de un terreno, esto es que la resolución de un conflicto de límites debe ser meramente declarativa y por tanto dejar a salvo del actor para promover otro juicio para recuperar la superficie en litigio, lo cual es ilegal e injusto porque se deja de resolver la cuestión sometida al tribunal.

Debe tenerse en cuenta que, en relación con límites de terrenos, se pueden dar diversos problemas, parecidos o similares a con-

flictos de límites pero que deben precisarse y diferenciarse, a los cuales corresponden diversos medios de solución, distintos a los del conflicto propiamente dicho, entre ellos los siguientes:

La invasión u ocupación ilegal de terrenos por un colindante, hipótesis que suele, por conveniencia, ignorancia o mala fe, confundirse con un conflicto, asimismo la invasión puede darse por gente de un poblado no colindante, en una superficie ubicada distante de la línea limítrofe o por un grupo de campesinos carentes de tierra; se resuelven con el ejercicio de la acción restitutoria o con la acción penal de despojo.

La sobreposición de resoluciones presidenciales o de sentencias de los tribunales agrarios, que incluyen o afectan un mismo predio o parte de él, se resuelve a través del juicio de amparo o bien mediante las reglas de ejecución de resoluciones previstas en el artículo 313 de la Ley Federal de Reforma Agraria.

Indebida ejecución por exceso o por defecto de resoluciones dotatorias de tierras o de reconocimiento de terrenos comunales, se resuelve a través del juicio de amparo y, en algunos casos, mediante el juicio de nulidad ante los tribunales agrarios.

Por inexistencia de fijación de límites que separe un predio de otro u otros o que, habiéndose fijado, haya motivo fundado para creer que son inexactos porque naturalmente se hayan confundido, destruido o colocado en lugar distinto del primitivo, cuestión que se soluciona mediante el procedimiento de apeo y deslinde, como consecuencia del cual podrá surgir o plantearse un conflicto por límites.

Acción de restitución de tierras

La acción restitutoria, surge con esta denominación a partir de la Ley del 6 de enero de 1915, y se adopta en el texto original del Artículo 27 constitucional, desde entonces es regulada en la legislación reglamentaria de dicho precepto constitucional.

Restituir es devolver lo que se posee injustamente; dar de nuevo a su dueño, restaurar, hacer recobrar el estado normal.

Reivindicar es pedir que le devuelvan a uno algo de su propiedad, reclamar una cosa que pertenece a uno y que está en posesión de otro; reclamar ante un tribunal,⁵ desde el punto de vista jurídico, es la acción real que tiene el propietario de una cosa contra el poseedor del mismo, para recuperarla y obtener que se le entreguen los frutos y accesiones de la misma.

De lo anterior se colige que a través de las acciones reivindicatoria y restitutoria se persigue un mismo objeto, mediante la reclamación de la cosa, lograr la devolución de la misma a su dueño, esto es, se promueve la reivindicación de un terreno para que sea restituido.

La legislación agraria, a partir de la Ley del 6 de enero de 1915 y del Artículo 27 constitucional, ha consagrado la restitución como acción específica en materia agraria, frente a la reivindicación propia de la materia civil.

La restitución presupone la existencia del derecho de propiedad sobre un bien inmueble, el cual total o parcialmente ha sido invadido u ocupado ilegalmente por algún individuo o poblado carente de título para poseerlo, motivo por el cual el dueño o titular del bien solicita a la autoridad judicial su devolución.

⁵ *Ídem.*

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en tesis jurisprudencial,⁶ ha fijado con precisión cuáles son los elementos que se requieren en materia civil para que se dé la acción reivindicatoria.

En diverso criterio jurisprudencial, los Tribunales Colegiados de Circuito⁷ han establecido 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 acciones competen al titular o propietario que no está en posesión del predio que le pertenece, y el efecto de ambas es declarar que el actor tiene el dominio sobre el bien que reclama y que el demandado se lo entregue.

Por tanto, conforme a esas tesis jurisprudenciales, quien ejercite la acción restitutoria debe acreditar los siguientes elementos.

- 1) La propiedad de los bienes o tierra que reclama.
- 2) La posesión del demandado sobre el predio reclamado.
- 3) La identidad de los terrenos que se reclaman.

El efecto de esta acción real, cuando procede, es, indefectiblemente, la entrega del inmueble reclamado al propietario accionante.

Conflictos por límites y restitución

En un comentario hecho en relación con una sentencia emitida por un tribunal unitario agrario en un juicio restitutorio, se manifestaba que en esa resolución existía indebida fijación de la *litis*, porque en

⁶ Tesis 21, publicada en la página 15 del tomo IV relativo a la materia civil del *Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*.

⁷ Tesis 6- 3º.- J/11 del Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, publicada en la página 481 del Tomo VI de agosto de 1977 correspondiente a la novena época del *Semanario Judicial de la Federación*, parte relativa a los Tribunales Colegiados de Circuito.

la controversia sometida a su jurisdicción figuran como partes dos núcleos agrarios, no obstante ello, dicho tribunal instauró, substanció y resolvió un procedimiento de restitución de tierras al amparo de la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, por ende, de manera indebida analiza los elementos de procedibilidad de dicha acción, sin tener en cuenta que en la especie se trata de un conflicto entre entes agrarios, se actualiza la hipótesis de conflicto por límites prevista en la fracción I del precepto legal invocado.

En esencia, la cuestión planteada en este aserto es que la acción restitutoria no se estatuye en favor de núcleos de población cuando éste la promueve contra otro núcleo agrario, porque entonces se está ante un conflicto por límites, o sea que, según este criterio, el conflicto por límites es el equivalente de la acción restitutoria cuando se da entre núcleos de población.

La aseveración anterior es, en principio, controvertible, pero a la vez incita y motiva hacer un análisis del problema.

a) En primer término, debe señalarse que, de acuerdo con lo expuesto en los puntos precedentes, de conformidad con el significado de los vocablos conflicto de límites o de linderos, así como del término restitución y reivindicación, y acorde con el contenido de las disposiciones constitucionales y legales que han regulado dichas figuras jurídicas, quedó plenamente demostrado que la acción restitutoria y la de conflicto por límites se refieren a situaciones, cuestiones y problemas distintos, por lo que materialmente son dos acciones diversas, en cuyos respectivos procedimientos tienen que acreditarse supuestos y elementos diferentes, y, en consecuencia, los efectos de las resoluciones son diferentes en uno y otro caso.

Pero además existen otras razones que demuestran que el aserto que se comenta es erróneo.

b) En efecto, al criterio que se comenta se le trata de dar sustento de carácter histórico, basado en el despojo sufrido por las comunidades en el pasado. Es un hecho histórico cierto que durante el siglo XIX en nuestro país, como consecuencia de la legislación liberal sobre baldíos y colonización, se acentuó la concentración de la tierra en pocas manos y, en la mayoría de los casos, se hizo en perjuicio de los núcleos de población, cuyas propiedades o posesiones provenían de la época colonial, lo que motivó que fueran los campesinos integrantes de esas comunidades quienes impulsaran de hecho la Revolución de 1910, en su afán de lograr la restitución de sus tierras de las que fueron injustamente despojados y posteriormente acaparadas por particulares, muchas veces con apoyo de autoridades gubernamentales; reclamo que se refleja en el contenido de los planes y proyectos de leyes agrarias revolucionarias, y que después tuvo respuesta legal institucionalizada a través de la Ley del 6 de enero de 1915 y del Artículo 27 constitucional.

En estos dos ordenamientos legales, se declararon nulos todos los actos de autoridades que tuvieron como consecuencia la invasión o la ocupación ilegal de tierras de núcleos de población y como consecuencia se estableció y reconoció el derecho de los mismos para promover la acción restitutoria con el fin de recuperar sus tierras, en contra de quienes las hubieran ocupado ilegalmente, la mayoría de las veces, pero no exclusivamente, propietarios particulares, pero esta circunstancia de carácter histórico, de ninguna manera se refiere ni altera la naturaleza jurídica de la acción

restitutoria, además de que tampoco excluye la posibilidad, que de hecho se dio a partir de la época colonial, de que desde entonces existieran problemas de conflictos de linderos o de despojos y ocupaciones ilegales entre núcleos agrarios.⁸

c) La acción restitutoria a favor de núcleos de población resurge en nuestra legislación agraria en la Ley del 6 de enero de 1915; en el texto original del Artículo 27 se estableció de manera expresa que todas las tierras, bosques y aguas que hayan sido privados a núcleos de población, serán restituidas conforme a la Ley mencionada, como consecuencia de esta disposición constitucional, la acción restitutoria estuvo contemplada en los ordenamientos reglamentarios en materia agraria del Artículo 27 constitucional, desde las circulares de la Comisión Nacional Agraria hasta la Ley Agraria, siempre como acción colectiva a favor de núcleos de población ejidales o comunales y en ninguno de ellos se establecieron condiciones, requisitos o restricciones para determinar la contraparte demandada.⁹

⁸ Ilustra lo anterior las múltiples disposiciones legales dictadas en la época colonial en las que se ordenaba la restitución de terrenos a los pueblos indígenas, como ejemplo podemos mencionar la Real Cédula del 31 de mayo de 1535, en que se previene que se devuelva a los indios las tierras que se les hubieren quitado; la ley IX, título XII del libro IV de las Leyes de Indias del 11 de julio de 1594, que prescribía que no se den tierras en perjuicio de indios y las dadas vuelvan a sus dueños.

⁹ Entre los principales ordenamientos agrarios que se refieren a la restitución, destacan los siguientes: circulares de la Comisión Nacional Agraria núms. 8, 16, 24, 25, 27 y 35; arts. 7 a 12 de la Ley de Ejidos de 1920; arts. 1 a 8 del Reglamento Agrario de 1922; arts. 30 a 47 de la Ley de Dotación y Restitución de Tierras y Aguas de 1927; los capítulos I y II del título II del Código Agrario de 1934; el capítulo I del libro segundo y capítulo I y II del libro tercero del Código Agrario de 1940; los capítulos I y II del título primero del libro segundo y capítulos I y II del título primero del libro cuarto del Código Agrario de 1942; los capítulos I y II del título I del libro IV y capítulos I y II del título primero del libro V de la Ley Federal de Reforma Agraria.

En cambio, la acción de conflicto por límites, como se expuso, surge y se incorpora a la legislación agraria federal como consecuencia de la reforma hecha al Artículo 27 constitucional del 24 de noviembre de 1937, que adicionó la fracción VII, en la que se declara que son de jurisdicción federal todas las controversias por límites entre terrenos comunales y establece un procedimiento específico para resolverlos.

Entonces, resulta evidente que si la acción restitutoria fuera improcedente cuando la promueve un poblado contra otro, conforme al criterio que se comenta, debería concluirse que antes de la reforma constitucional de 1937 a la fracción VII del Artículo 27 constitucional, ningún núcleo de población que hubiera sido despojado de sus tierras por otro poblado, pudo ejercer ninguna acción para recuperar sus tierras, lo que resulta erróneo y legalmente insostenible y desvirtuado por la realidad histórica agraria.

d) No obstante lo anterior, debe reconocerse que la legislación reglamentaria a partir de 1940, propició y dio lugar a criterios discutibles y controvertibles sobre la comunidad y en especial respecto a este problema.

En los artículos 277, 312 y 366 de los Códigos Agrarios de 1940, 1942 y de la Ley Federal de Reforma Agraria, respectivamente, se establecía en términos generales que si durante la tramitación de un expediente de reconocimiento y titulación de bienes comunales se presentaba un problema de linderos respecto de dichos terrenos, se iniciaría un procedimiento de restitución si el problema era con un particular, o por la vía de conflicto por límites si fuera con un núcleo de población ejidal o comunal.

Como se observa, estas disposiciones contenían un doble despropósito, uno, de manera ilógica a un mismo problema, el de conflicto por límites, le daba dos medios distintos de solución en función de las partes que intervinieran en el mismo, ya se tratara de particulares o de otros núcleos de población y, en consecuencia, convertía un conflicto de límites en restitución cuando el problema limítrofe se daba entre un núcleo de población comunal y un particular; en cambio, no previó que entre núcleos agrarios se dieran problemas de ocupación ilegal de tierras, susceptibles de resolverse a través de la restitución; esta ilógica disposición, durante su vigencia, dio lugar a muchos problemas que perjudicaron a las comunidades y que después ha influido tanto en el criterio que ocasiona esta reflexión, como en el contenido de algunas disposiciones legales vigentes.

La explicación de este erróneo planteamiento es de carácter histórico: conforme a lo expuesto, la mayoría de las comunidades del país fueron despojadas durante el siglo XIX por propietarios particulares, para reparar esta injusticia la legislación agraria estableció la restitución; en tratándose de problemas de terrenos comunales con particulares el legislador secundario sólo tuvo en cuenta la situación anterior, pero no concibió que fuera posible que entre núcleos de población pudieran existir conflictos de límites, o que entre ellos hubiera problemas de ocupación ilegal de terrenos, susceptibles de resolverse a través de la restitución.

e) En el texto actual del Artículo 27 constitucional, en la parte final de la fracción VII, se estatuye de manera escueta y precisa que la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población se hará en los términos de la ley reglamentaria.

La norma reglamentaria de esta disposición constitucional, que lo es el artículo 49 de la Ley Agraria, prescribe que los núcleos de población ejidal o comunal que hayan sido o sean privados ilegalmente de sus tierras o aguas, podrán acudir ante el tribunal agrario para solicitar la restitución de sus bienes.

Esta lacónica disposición debe reconocerse que es más amplia, precisa y certera que la limitada y estrecha acción restitutoria regulada en toda la legislación agraria anterior, en la que la procedencia de la restitución se restringía a los supuestos de carácter histórico señalados en la original fracción VII del Artículo 27 constitucional la que, no obstante su inoperancia, aún subsiste.

También es importante señalar y recalcar que en toda la legislación anterior que reglamentó esta acción, al igual que en la Ley Agraria, se considera a la restitución como una acción colectiva en favor de los núcleos ejidales y comunales, además de esta disposición pone énfasis expreso en una circunstancia que está implícita en todo acto de despojo: la ilicitud o ilegalidad del acto desposeisorio presupuesto de la acción restitutoria; finalmente, es importante destacar que no prescribe que la restitución proceda en contra de actos de autoridades administrativas o judiciales, ni distingue o limita que solamente proceda contra particulares y no en contra de núcleos de población.

Entonces como este precepto es el que reglamenta el Artículo 27 en esta materia, cabe concluir que debe prevalecer sobre cualquier otra norma legal secundaria.

La misma Ley en la fracción II de su artículo 198 estatuye que el recurso de revisión en materia agraria procede contra sentencias de los tribunales agrarios que se resuelvan en primera estancia so-

bre la tramitación de un juicio en que se reclame la restitución de tierras ejidales.

Se observa en este precepto una grave omisión y discrepancia, en relación con lo dispuesto por el artículo 49, no se refiere a tierras comunales, lo que trae como consecuencia que puedan darse dos interpretaciones sobre su alcance; la primera, si se considera en estricto rigor legal esta norma como específica y particular del recurso de revisión, debe concluirse que el Tribunal Superior Agrario está imposibilitado para conocer de recursos de revisión en los que se hubiera reclamado la restitución de terrenos comunales, y la segunda, generalmente aceptada, es en el sentido de que se trata de una evidente omisión del legislador y para interpretar y aplicar esta disposición a cuestiones comunales debe de tomarse en cuenta lo dispuesto por el referido del artículo 49 de la Ley Agraria y por la fracción II del artículo 9º de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, que sí se refiere de manera expresa a los terrenos comunales, además de lo prescrito por el artículo 107 de la Ley Agraria que establece que son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé la Ley, en lo que no se opongan a las disposiciones específicas de la comunidad; para evitar interpretaciones guiadas por los intereses en juego en cada controversia, desde luego que lo mejor es subsanar esa omisión, mediante una adición a la fracción II del artículo 198 de la Ley Agraria en la que se aluda expresamente a los terrenos comunales.

f) La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios hace referencia a la acción restitutoria en sus artículos 9 y 18, en los que se establece la competencia del Tribunal Superior Agrario y de los Tribunales Unitarios.

El texto original de la fracción II del artículo 9 señalaba que el Tribunal Superior Agrario será competente para conocer del “... recurso de revisión de las sentencias de los Tribunales Unitarios relativos a restitución de tierras”, disposición que guardaba congruencia con lo dispuesto en el artículo 49 y no incurría en la omisión del 198, ambos de la Ley Agraria.

El texto original de la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica establecía que los Tribunales Unitarios serán competentes para conocer de “... la restitución de tierras, bosque, aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de tierras ejidales y comunales”.

Como se ve, la disposición era confusa por cuanto que parecía reglamentar dos acciones diversas, la restitutoria y la reivindicatoria, sin precisar cuándo procedía una u otra; aunque tal precepto también podría interpretarse en el sentido de que la restitución era una acción colectiva a favor de los núcleos de población ejidal y comunal y la reivindicación sería para terrenos ejidal y comunal pero en problemas individuales; es evidente que cualquiera que fuera su interpretación, esta disposición no se adecuaba a lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Agraria.

Lo confuso del texto anterior motivó que estas dos disposiciones de la Ley Orgánica fueran reformadas, entre otras, mediante decreto de 7 de julio de 1993.¹⁰

El texto actual de la fracción II del artículo 9 señala que el Tribunal Superior Agrario será competente para conocer del “recurso de revisión de sentencias de los Tribunales Unitarios relativas a

¹⁰ Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de julio de 1993.

restitución de tierras de núcleos de población ejidal o comunal”, este texto es congruente con lo dispuesto en el artículo 49 de la Ley Agraria y mejora lo dispuesto en la fracción II del artículo 98 del mismo ordenamiento.

El texto de la fracción II del artículo 18 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”.

Es desafortunada esta reforma porque el texto del precepto que se comenta se contrapone a lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley Agraria, ya que abre la competencia de los Tribunales Unitarios a partes y en contra de actos de autoridades no contemplados en la ley reglamentaria, y por otra parte, por omisión o confusión terminológica, parece excluir a núcleos de población como partes demandadas en esta acción.

En efecto, establece la posibilidad que los integrantes de un núcleo de población ejidal o comunal puedan promover la acción restitutoria, supuesto no contemplado en la ley reglamentaria; por razón lógica y jurídica, en la acción restitutoria el demandante debe acreditar en primer lugar la propiedad del predio o de las tierras que reclaman y de acuerdo con la actual Ley Agraria —artículos, 14, 62, 74, 76, 99, fracción IV, y 101—, los ejidatarios y comuneros no son propietarios, sino únicamente titulares de un derecho sobre el uso y disfrute de terrenos cuya propiedad pertenece al ejido (artículo 9 de la Ley Agraria) o de la comunidad (artículo 99 fracción I de la misma Ley), según el caso, y aunque existe la posibilidad legal de que un ejidatario se convierta en propietario de su parcela, y con

ese carácter sufra un despojo, en tal hipótesis ya no opera la acción restitutoria, sino en todo caso la acción civil reivindicatoria; asimismo, el problema de linderos entre parcelas se resuelve a través de las acciones de controversia previstas en las fracciones V y VI del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Al referirse a los actos de las autoridades administrativas o jurisdiccionales, realizados fuera de juicio, no se tomó en cuenta que el artículo 49 de la Ley Agraria determina que la restitución procede cuando los núcleos de población ejidal o comunal hayan sido privados ilegalmente de sus tierras o aguas, por tanto, en el supuesto de demandar a tales autoridades, se haría, por considerar que han realizado actos indebidos e ilegales de privación de la posesión de un bien inmueble ejidal o comunal, por lo que al ordenar tal desposesión se ocasionan molestias y perjuicios a gobernados; en consecuencia, esos actos de autoridad serían violatorios de los derechos protegidos por los artículos 14 y 16 constitucionales, los cuales deben combatirse mediante juicio de amparo en el que la protección constitucional tiene el efecto de restituir al agraviado en el pleno goce de sus derechos.¹¹

Por otra parte, pudiera inferirse que el legislador, al mencionar a las autoridades administrativas o jurisdiccionales, quiso referirse a las autoridades que llevaron a cabo los actos mencionados en la

¹¹ Destacan las siguientes tesis jurisprudenciales:

“POSESIÓN. DEBE RESPETARSE. Para privar a un núcleo de población ejidal de ella, se le debe oír en defensa, sea que la posesión sea legítima o ilegítima.”

Tesis 334 publicada en la página 243 del Tomo III materia administrativa del *Apéndice de jurisprudencia al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*.

“POSESIÓN. EN CUALQUIER CASO DEBE BRINDARSE OPORTUNIDAD DE DEFENSA PREVIAMENTE A LA ORDEN PARA PRIVAR DE LA.”

Tesis número 336 publicada en la página 244 del Tomo III del apéndice antes mencionado.

fracción VII del Artículo 27 constitucional, si así fue, confunde y pasa por alto que en el mismo precepto se hace la declaración de nulidad de esos actos y si bien es cierto que éstos son el presupuesto de la acción restitutoria, ésta se endereza en contra de quienes resultaron beneficiados con dichos actos, no en contra de aquellas autoridades.

g) Debe señalarse que la fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Orgánicos prescribe que la acción de restitución se da en contra de autoridades administrativas o jurisdiccionales fuera de juicio o contra actos de particulares, esta redacción, para algunos intérpretes, como los del aserto que da lugar a esta reflexión, implica que omite referirse a núcleos de población ejidal y comunal, y siguiendo con este razonamiento, con base en la interpretación de esta disposición reformada y deformada obtiene dos conclusiones, una que la acción restitutoria no procede contra núcleos de población ejidal o comunal, y la segunda, que la acción sucesoria de la restitución es la de conflicto por límites a la que se refiere la fracción I del artículo 198 de la Ley Agraria.

Quienes así interpretan esa disposición pasan por alto que de ser cierta la omisión, implicaría que la misma se opusiera a lo dispuesto por el artículo 149 de la Ley Agraria, donde no se hace distinción respecto de los sujetos contra los cuales puede enderezarse esta acción, y como esta disposición es la reglamentaria del Artículo 27 constitucional, es la que debe prevalecer.

También es erróneo y falso que la acción restitutoria, cuando se reclama a un núcleo ejidal o comunal, se convierta o se sustituya por la acción de conflicto por límites, porque, como se expuso, ambas acciones se refieren a dos problemas diferentes que surgen

de supuestos de hecho diversos y son de naturaleza jurídica distinta una de la otra y que por tal motivo siempre han tenido diferente regulación jurídica y procedimientos bien definidos y distintos uno del otro.

Por otra parte, la disposición que se comenta puede interpretarse en el sentido de que no excluye a los núcleos ejidales o comunales como parte demandada en la acción restitutoria.

El Artículo 27 constitucional, desde su texto original, en el párrafo primero, estableció la diferenciación entre propiedad pública y privada, comprendiendo en ésta tanto la propiedad de individuos particulares como la colectiva de núcleos de población, sean ejidos o comunidades, por lo que, desde esta perspectiva legal, considerar a los ejidos y comunidades como propiedades privadas no desnaturaliza la materia agraria ni las normas que la rigen, toda vez que es el propio texto constitucional el que establece esa diferenciación.

En efecto, es pertinente precisar que en este precepto el legislador utilizó la terminología de derecho público que en forma constante y reiterada establece la diferencia entre actos de autoridades frente a los actos de particulares o gobernados, terminología consagrada tanto por la doctrina como en múltiples textos legales y jurisprudenciales,¹² a manera de ejemplo, pueden mencionarse los artículos 3º fracción VI, 16 último párrafo, 26 párrafo tercero, 27

¹² Las siguientes tesis de jurisprudencia resultan ilustrativas sobre esta cuestión:

Quinta Época

No. de Registro: 393,972

Instancia: Pleno

Jurisprudencia

Fuente: Apéndice de 1995

Materia(s): Común

Tomo: Tomo VI, Parte SCJN

Tesis: 16

Página: 12

“ACTOS DE PARTICULARES. IMPROCEDENCIA. No pueden ser objeto del juicio de garan-

párrafos uno y seis, y fracción VI párrafo dos y 107 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 76 de la Ley de Amparo y 6° del Código Civil Federal, en cuyos textos, cuando se refieren a particulares, no pueden considerarse que se esté excluyendo a ejidos y comunidades.

De todas maneras, para evitar interpretaciones contradictorias sería conveniente que esta defectuosa disposición se reforme y, con una redacción clara y precisa, su texto sea congruente con lo dispuesto por el artículo 149 de la Ley Agraria.

Corolario de lo expuesto es que las reformas de esta fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios se contraponen abiertamente a las disposiciones relativas al Artículo 27 constitucional y a lo dispuesto por el artículo 49 de la Ley Agraria.

Por las consideraciones expuestas, se concluye que:

Restitución y conflicto por límites son dos acciones diferentes de carácter colectivo a favor de núcleos de población ejidal o comunal, con presupuestos de procedencia y elementos de naturaleza jurídica distinta, los cuales se dan con independencia de quienes sean los demandados o de quien promueva el conflicto por límites; la legislación agraria los ha regulado por separado como acciones

tías, que se ha instituido para combatir los de las autoridades que se estimen violatorios de la Constitución”.

Quinta Época

Instancia: Pleno

Fuente: Apéndice de 1985

Tomo: Parte VIII

Tesis: 206

Página: 346

PERSONAS JURÍDICAS PARTICULARES. Pueden pedir amparo por medio de sus representantes legítimos o de sus mandatarios legítimamente constituidos.

No. de Registro: 395,573

Jurisprudencia

Materia(s): Común

diversas, y con procedimientos específicos para cada uno de ellos, y no se hace ningún distingo de la procedencia de la acción restitutoria en función de los sujetos que participan en ella.