

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY AGRARIA, A CARGO DE LA DIPUTADA LORENIA IVETH VALLES SAMPEDRO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

La suscrita, diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXIV Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en los artículos 6, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta honorable soberanía iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria, con base en el siguiente

Planteamiento del problema

La presente iniciativa tiene como objetivo incluir a la figura de posesionario en la Ley Agraria para que al igual que los ejidatarios y los avecindados puedan ser también titulares de derechos ejidales.

Con ello se pretende resolver el problema que existe para que puedan tener derecho al uso y disfrute de sus parcelas, es decir, hacer ejercible uno de los derechos campesinos ya reconocidos internacionalmente, descrito en la Declaración de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) sobre la materia de diciembre de 2018.

Razón por la cual se requiere modificar una serie de artículos de la Ley Agraria para equiparar a los poseedores en igualdad de condiciones al resto de figuras titulares de derechos ejidales.

Argumentación

Hace 29 años se reformó el artículo 27 constitucional, para establecer medidas en la impartición de justicia agraria, con el objeto de garantizar la seguridad jurídica, en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyar la asesoría legal de los campesinos.

Para este efecto se han instituido Tribunales de Justicia Agraria, en todo el país, que, con autonomía e independencia en el ejercicio de sus funciones, han venido dictando sus sentencias a verdad sabida y en conciencia, habida cuenta que los destinatarios de las normas aplicables, son ejidatarios, comuneros, núcleos de población y demás sujetos agrarios, comprendidos en la ley reglamentaria del precepto constitucional antes indicado.

Esta ley alude a la calidad de avecindados cuando dice en su artículo 13, que “son aquellos mexicanos mayores de edad que han residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal y que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el Tribunal Agrario competente. Los avecindados gozan de los derechos que esta ley les confiere”.

Con base en este precepto, advertimos en la ley que el avecindado tiene los derechos siguientes:

- a) Puede adquirir la calidad de ejidatario
- b) Adquirir por sucesión los derechos de un ejidatario
- c) Celebrar contratos de compraventa, arrendamiento, usufructo y otros, con los titulares de un derecho ejidal
- d) Adquirir por prescripción derechos ejidales

e) Obtener el reconocimiento de la asamblea como poseionario de tierras ejidales y la regularización de su tenencia; y

f) Participar en la junta de pobladores de la comunidad en el núcleo de población

Además de los avecindados, la ley reconoce también la existencia de otros sujetos agrarios, como son los poseionarios que carecen de un certificado agrario expedido por el Registro Agrario Nacional y a los cuales la asamblea tiene la obligación de regularizar su tenencia, como lo disponen los artículos 23, fracción VIII, 56 y 57 de la ley de la materia.

Considero que el fundamento legal de la calidad de poseionario se encuentra en los artículos 23 fracción VIII, 56, 57, 61 de la Ley Agraria; 19, fracción IV, 30, 32, 34, 36, 37, 38, 39, 40, 50, 51, 52, 53 y 56 del Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares; 88, 90, 91, 93, 94 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional; 18 fracción VI, de La Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

El problema inicia cuando se revisa la Ley Agraria, que en su artículo 17 que indica:

El ejidatario tiene la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario, para lo cual bastará que el ejidatario formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento.

Para ello podrá designar:

- I. Al cónyuge,
- II. A la concubina o concubinario en su caso,
- III. A uno de los hijos,
- IV. A uno de los ascendientes o
- V. A cualquier persona.

La lista de sucesión debe ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público. Con las mismas formalidades podrá ser modificada por el propio ejidatario, en cuyo caso será válida la de fecha posterior.

De esta lectura se desprende el hecho de que sólo pueden designar sucesor el ejidatario o el comunero (este último en apego a lo que dispone el artículo 107). Esto es, la Ley Agraria jamás habla de que el poseionario pueda designar sucesor.

Es claro entonces que existe una contradicción entre los reglamentos y la Ley Agraria. Desde luego, los ordenamientos de menor jerarquía no pueden estar por encima de la ley, y esto en apariencia resolvería el problema, porque, aunque no se modificara la redacción de los reglamentos internos, bastaría con apearse a lo que la ley dice y simplemente no promover asuntos de este tipo amparados en normas que regulan al interior a las respectivas instituciones. Sin embargo, el problema no se reduce al reglamento sino a la forma como por costumbre se ha hecho este tipo de *transmisión de derechos*, que es lo que finalmente complica el asunto.

Veamos ahora cómo ocurre la transmisión de derechos para este tipo de sujetos, en las dos vías en las que es posible.

Por un lado, cuando la transmisión de los derechos es a través de la *lista de sucesión*, en términos de lo que dispone el artículo 17 de la Ley Agraria. En este caso, durante el desarrollo del programa de asesoría jurídica para elaborar y depositar en el Registro Agrario Nacional (RAN) las listas de sucesión de derechos, siempre se ha tomado en cuenta a los *poseSIONARIOS*. Esto ha sido así en cumplimiento de una norma, porque, como se ha visto, el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria lo prevé perfectamente. Más aún, no se conoce caso en el que el Registro Agrario Nacional haya denegado la inscripción de la lista de sucesión de un *poseSIONARIO* por tener esa calidad. Esto tampoco se encuentra fuera de norma porque el propio Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional prevé la sucesión de este tipo de sujetos.

El otro caso ocurre cuando el sujeto agrario no designó sucesor y se tiene que promover un juicio agrario para transmitir los derechos, en términos del artículo 18 de la Ley Agraria.

Con base en lo que la Ley Agraria establece, como se ha apuntado, no tendrían por qué promoverse este tipo de juicios ante los tribunales agrarios; sin embargo, la costumbre ha sido iniciarlos para determinar “por analogía” con todo lo cuestionable que son las analogías en la aplicación exacta de la ley a ‘quién deben transmitirse los derechos al fallecimiento del *poseSIONARIO*’. Esto ha sido así porque, por un lado, no se ha querido dejar en estado de indefensión a estos sujetos y se han tramitado sus demandas con lo que puede llamarse ‘conciencia social’; por otro lado, es bien sabido que los tribunales agrarios no están facultados para rechazar o tener por no interpuesta una demanda. Así, se ha dado el caso, hasta donde tengo información, que se han resuelto juicios agrarios de este tipo, en los que se reconoce al *nuevo poseSIONARIO*, sin que hayan sido impugnados hasta el momento porque no han causado perjuicio a persona alguna.

Lo anterior ocurría, al menos, hasta antes de que se emitiera la jurisprudencia por contradicción de tesis que a continuación se transcribe.

Contradicción de tesis 159/2005-SS. Entre las sustentadas por el Tribunal Colegiado del Vigésimo Quinto Circuito y el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito. 25 de noviembre de 2005.

Localización. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: XXIII*, enero de 2006. Tesis: 2a./1. 159/2005 Página: 1200 Materia: administrativa jurisprudencia.

Sucesión en materia agraria. Sólo comprende los derechos agrarios de los ejidatarios y no la posesión que ejercen quienes tienen ese carácter. De los artículos 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 17, 18 y 19 de la Ley Agraria, se advierte que el legislador ordinario instituyó la sucesión en materia agraria únicamente respecto de los ejidatarios, a quienes confirió la potestad de designar a la persona que debe sucederlos y lo único que pueden transmitirles son los derechos agrarios que les asisten, los cuales no sólo comprenden el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas, sino también los que el reglamento interno del ejido les otorgue sobre las demás tierras ejidales y los que legalmente les correspondan por tener esa calidad; de ahí que los derechos distintos de los agrarios que adquiera un ejidatario, dentro o fuera del ejido, son transmisibles conforme a las reglas del derecho común. Ahora bien, los derechos posesorios sobre tierras asignadas a quienes no tienen la calidad de ejidatarios como resultado de un parcelamiento económico o de hecho, legalmente no son susceptibles de transmitirse por herencia en términos de las disposiciones de la ley de la materia que regulan dicha institución. Luego si un vecindado que no ha obtenido la calidad de ejidatario es poseedor de una fracción de terreno dentro del ejido, es claro que los derechos derivados de esa posesión no

están comprendidos dentro de la sucesión en materia agraria, siendo similar la situación de quien es reconocido por la asamblea como posesionario de tierras ejidales.

Si esta jurisprudencia es obligatoria para los Tribunales Agrarios, de acuerdo con lo que dispone el artículo 192 de la Ley de Amparo, el paso siguiente sería dejar de tramitar juicios de este tipo; sin embargo, como se ha referido, los Tribunales Unitarios Agrarios no están facultados para desechar demanda alguna.

Esto coloca a los *poseionarios* en una situación embarazosa y nos presenta otro dilema, debido a que en este orden de ideas y teniendo como referencia lo que se ha dicho hasta ahora, sería perfectamente posible que una persona que sienta que tiene el derecho de suceder a un *poseionario*, solicite a un abogado que le asesore para la tramitación del juicio agrario respectivo; acto seguido, el Tribunal Agrario admita la demanda porque no tiene facultad de desecharla; para que finalmente se le diga al "*aspirante a sucesor de poseionario*" después del tiempo que requiera el juicio, porque habrá que decírselo en sentencia, que su demanda no prosperó porque los derechos del *poseionario* (si después de todo tiene derechos) no son susceptibles de heredarse, aun a pesar de haberse acreditado el fallecimiento del titular de los derechos, la calidad de *poseionario* y el mejor derecho a suceder. Lo anterior, con los consecuentes gastos y tiempos que originaría la tramitación del juicio.

En otra vertiente, es igualmente posible que el *poseionario* acuda al Registro Agrario Nacional o Procuraduría Agraria para que éste le asesore, para elaborar una lista de sucesión y depositarla en el Registro Agrario Nacional. La pregunta aquí consistiría en saber si la designación de sucesor mediante este método es válida, visto que, si el procedimiento a través de un Tribunal no le permitirá suceder el derecho, tampoco debería ser válido un proceso administrativo, aun a pesar de que la jurisprudencia sólo obliga a los tribunales, pues en caso de controversia ante el tribunal, finalmente sería aplicable la jurisprudencia.

De esta manera, si no es válida ninguna forma de sucesión, entonces el *poseionario* sólo tiene el derecho de usufructuar la porción de tierra que la asamblea general de ejidatarios le reconozca, y no tiene facultad de suceder.

El problema aumenta entonces, porque al fallecimiento del *poseionario* no existirá ningún tipo de garantía para su familia. Esto es, al morir la persona a la que la asamblea general de ejidatarios le permitió poseer cierta parcela, la relación concluiría, por lo que formalmente la parcela regresaría al haber del núcleo agrario, siendo perfectamente posible que la asamblea la asigne a otra persona o autorice la posesión a diversa, sin que necesariamente esa persona sea familiar o tuviere relación con el *poseionario original*. Si la familia del que fuera *poseionario* dependiera exclusivamente de lo que la parcela que tenía en posesión pudiera producirle, al no reconocerse la posesión a algún miembro de ésta, entonces se le habrá dejado completamente desamparada. Claro que algún integrante de la familia podría solicitar a la asamblea general el reconocimiento como *poseionario*, pero aquella tiene la facultad de negarle el reconocimiento sin darle explicación: el problema sigue y con esto se genera inseguridad en la tenencia de la tierra.

Peor aún, imaginar el caso de que muera un *poseionario* que ha invertido esfuerzo y dinero para mejorar y aprovechar de mejor manera una parcela. ¿Será justo que la parcela regrese al haber del ejido?; más aún, la familia o quien tenga interés, ¿permitirá que este terreno ejidal o comunal sea reasignado sin crear un conflicto de interés con el núcleo?

Con todo, la ley y la jurisprudencia citadas están por encima de cualquier reglamento interno o interpretación por costumbre, y por lo pronto, a este asidero hay que aferrarse, razón de sobra para iniciar un proceso de reforma, que implique revisar y actualizar la legislación para hacerla congruente y no dejar indeterminados los derechos del *poseionario* a su fallecimiento.

Por lo anterior expuesto, someto a consideración de esta soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria

Artículo Único. Se reforman los artículos 12, 15, primer párrafo, y su fracción I; 17, 18, primer párrafo, y sus fracciones III y V y el segundo párrafo; 19, 20, primer párrafo, y 20 Bis y adiciona los artículos 13 Bis, 14 Bis y 16 Bis de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

Artículo 12. Son ejidatarios **o poseionarios** los hombres y las mujeres titulares de derechos ejidales.

Artículo 13 Bis. Los **poseionarios del ejido, para los efectos de esta ley, son aquellos mexicanos mayores de edad, que han sido reconocidos como tales por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente. Los poseionarios gozan de los derechos de la posesión que les fue reconocida.**

Artículo 14 Bis. **Corresponde a los poseionarios el derecho de uso y disfrute sobre sus parcelas.**

Artículo 15. Para poder adquirir la calidad de ejidatario **o poseionario** se requiere:

I. Ser mexicano mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo o se trate de heredero de ejidatario **o poseionario** ; y

II. ...

Artículo 16 Bis. **La calidad de poseionario se acredita:**

I. Con el certificado parcelario; o

II. Con la sentencia o resolución relativa del tribunal agrario.

Artículo 17. El ejidatario y **Poseionario tienen** la facultad de designar a quien deba sucederle en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad de ejidatario **o poseionario según sea el caso** , para lo cual bastará que formule una lista de sucesión en la que consten los nombres de las personas y el orden de preferencia conforme al cual deba hacerse la adjudicación de derechos a su fallecimiento. Para ello podrá designar al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona.

La lista de sucesión deberá ser depositada en el Registro Agrario Nacional o formalizada ante fedatario público. Con las mismas formalidades podrá ser modificada por el propio ejidatario **o poseionario** , en cuyo caso será válida la de fecha posterior.

Artículo 18. Cuando el ejidatario **o poseionario** no haya hecho designación de sucesores, o cuando ninguno de los señalados en la lista de herederos pueda heredar por imposibilidad material o legal, los derechos agrarios se transmitirán de acuerdo con el siguiente orden de preferencia:

I. ...

II. ...

III. A uno de los hijos del ejidatario **o poseionario;**

IV. ...

V. A cualquier otra persona de las que dependan económicamente de él.

En los casos a que se refieren las fracciones III, IV y V, si al fallecimiento del ejidatario **o posesionario** resultan dos o más personas con derecho a heredar, los herederos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario **o posesionario** para decidir quién, de entre ellos, conservará los derechos ejidales. En caso de que no se pusieran de acuerdo, el Tribunal Agrario proveerá la venta de dichos derechos ejidales en subasta pública y repartirá el producto, por partes iguales, entre las personas con derecho a heredar. En caso de igualdad de posturas en la subasta tendrá preferencia cualquiera de los herederos.

Artículo 19. Cuando no existan sucesores, el tribunal agrario proveerá lo necesario para que se vendan los derechos correspondientes al mejor postor, de entre los ejidatarios, **poseesionarios** y vecindados del núcleo de población de que se trate. El importe de la venta corresponderá al núcleo de población.

Artículo 20. La calidad de ejidatario **o posesionario** se pierde:

I. a III...

Artículo 20 Bis. Cuando el ejidatario, **poseionario** o el vecindado sea declarado ausente, en los términos de la legislación especial en la materia, se procederá conforme a lo establecido en el artículo 18 de esta Ley. La desaparición en ningún caso podrá ser causal para perder la condición de ejidatario, **poseionario** o vecindado.

Transitorio

Único. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 13 de abril de 2021.

Diputada Lorenia Iveth Valles Sampedro (rúbrica)