

INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 17 A 19 DE LA LEY AGRARIA, A CARGO DEL DIPUTADO ARTURO ROBERTO HERNÁNDEZ TAPIA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA.

El que suscribe, diputado federal **Arturo Roberto Hernández Tapia**, integrante del Grupo Parlamentario Morena en la LXV Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a la consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Agraria, al tenor de la siguiente:

Exposición de Motivos

El campo mexicano es uno de los sectores más importantes de nuestro país, es precisamente por ello que se debe dotar de seguridad jurídica a sus integrantes. El ejido es parte relevante de este sector y los sujetos de derecho agrario, son merecedores de la protección del Estado.

Actualmente la calidad jurídica de “ejidatario” que establece la Ley Agraria ha sido “rebasada en la praxis, los vecindados, posesionarios y comuneros también forman parte de los núcleos agrarios, no obstante, no están en igualdad de condiciones. El simple hecho de ser parte del ejido o la comunidad los hace partícipes de todo lo concerniente a sus actividades, pero al momento de la sucesión estos no cuentan con la posibilidad de formular su lista de sucesión.”¹

Ante situaciones de esta naturaleza, el Legislativo no puede permanecer omiso. La lista de sucesores es el instrumento por excelencia para brindar certeza jurídica a la sucesión de los sujetos agrarios.

Luego entonces, no es concebible que en pleno siglo XXI solamente sea el ejidatario el sujeto autorizado por la ley para poder suceder, pues el núcleo agrario se compone también de vecindados, posesionarios y comuneros, desde luego siempre y cuando se encuentren reconocidos por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente.

Es cierto que el ser titular de derechos agrarios no solamente comprende el derecho de uso sobre las parcelas, sino también los que el reglamento interno del ejido o la comunidad les otorgue sobre las demás tierras ejidales o comunales, y los que legalmente les correspondan por tener esa calidad, pero no por ello es significativo de que solo el ejidatario pueda tener la prerrogativa de formular lista de sucesión.

Los derechos agrarios son un cúmulo de prerrogativas de las cuales gozan los sujetos agrarios, concretamente: los ejidatarios. Sin embargo, no debe considerarse obligatorio o necesario gozar de tal cúmulo para poder suceder, pues la sola condición de que cualquier sujeto agrario goce del derecho de uso de una o más parcelas, debe ser factor de acceso para poder formular lista de sucesores.

El campo es el espacio de crecimiento y desarrollo de ejidatarios, vecindados, posesionarios y comuneros, así como el de sus hijos e hijas. El Estado mexicano aún no ha saldado la deuda histórica que tiene con los campesinos, lo mínimo que debe hacer es estar a la altura de sus necesidades.

El artículo 27 constitucional es la materia de la aportación del Estado al campo mexicano, sin embargo no basta con reconocer la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidal y comunal, sino también otorgarles seguridad jurídica a sus integrantes.

El artículo 13 de la Ley Agraria establece que: “Los avecindados del ejido [...] 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”.

Se entiende que para que un avecindado pueda gozar de derechos agrarios, debe ser mexicano, mayor de edad y lo más importante: haber residido por un año o más en las tierras del núcleo de población ejidal, así como haber sido reconocido por la autoridad competente.

Luego entonces, si el avecindado cumplió con los requisitos que la ley exige, puede gozar de derechos, y si goza de derechos, debe tener acceso a suceder a través de la lista de sucesión.

La Circular número DGRAJ/1.3.1.1/1 de fecha treinta y uno de julio del año dos mil, emitida por el Registro Agrario Nacional, ya señalaba lo siguiente desde entonces:

“Resulta claro que el ejidatario, comunero o posesionario sólo podrá formular una lista de sucesión para el conjunto de sus derechos que detente en cada núcleo agrario, documento que en su oportunidad servirá de base para la transmisión de sus derechos reales y personales, de que fuera titular; es decir, podrá depositar tantas listas como titular sea de derechos agrarios en diversos ejidos o comunidades.”²

Si bien un documento de naturaleza administrativa establecía desde entonces que un comunero o un avecindado pudieran formular su lista de sucesores, en la actualidad aún no se encuentra previsto por la legislación agraria y por ende no se ha elevado a rango de ley.

Lo anterior genera constantes confusiones para un alto porcentaje de los sujetos agrarios, pues ante las anomias legales y ante la imposibilidad de depositar lista de sucesores en el Registro Agrario Nacional o formalizarla ante fedatario público, una vez que los avecindados, posesionarios o comuneros titulares del derecho de uso sobre las parcelas fallecen, es cuando los sucesores acuden ante los Tribunales Agrarios para iniciar un Juicio Sucesorio Intestamentario Agrario, como lo prevé el artículo 163 de la Ley Agraria y el artículo 18 fracción VII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Estos juicios, además de ser muy extensos en sus plazos, son costosos para los promoventes, pues mínimamente les genera gastos de transporte de su hogar hasta la sede del Tribunal para acudir a las diligencias —esto en el supuesto de que cuenten con la asesoría y representación de un abogado de la Procuraduría Agraria— porque de no ser así entonces los gastos son aún mayores al contratar los servicios de un abogado particular.

El resultado por antonomasia de las sentencias emitidas por los órganos jurisdiccionales agrarios es: no procede la sucesión, toda vez que los promoventes carecen de legitimidad para promover dicho juicio, pues el de cujus no tenía la calidad de ejidatario.

El Comunicado número 36 de fecha nueve de noviembre del año dos mil dieciséis, emitido por el Registro Agrario Nacional, señala lo siguiente con respecto a la lista de sucesores:

Se trata de un trámite gratuito que puede realizarse en los Centros de Atención de las delegaciones del RAN o durante la Jornadas Itinerantes —visitas periódicas a los núcleos agrarios—, con el fin de brindar seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra y, al mismo tiempo, evitar conflictos familiares y gastos onerosos.³

Es sorprendente que el Registro Agrario Nacional, en su carácter de autoridad administrativa, sea quien tome la iniciativa para brindar certeza jurídica a los sujetos agrarios –incluyendo a los comuneros- y no sea el Congreso de la Unión quien accione la praxis legislativa en la materia para regular esta situación.

En el mismo comunicado se enfatiza el siguiente dato estadístico:

“Sirva como ejemplo, que el 30 por ciento de los juicios que se realizan en los Tribunales Unitarios Agrarios de país, se deben a la falta de designación de sucesores.”⁴

Este tipo de datos deben ser un referente a tomar por parte de los legisladores, pues el hecho de que no existan sucesores se debe en primer término a la ausencia de cultura en materia de sucesión y testamento, y en segundo término a que no todos los sujetos agrarios son ejidatarios, por ende se encuentran ante un vacío legal que no les permite formular lista de sucesión, puesto que de acuerdo a las resoluciones de los Tribunales Agrarios no opera el principio general del derecho que dicta que “Lo que no está prohibido, está permitido”.

El artículo 39 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que: “La soberanía nacional reside esencial y originalmente en el pueblo. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

En concordancia con el contenido del precepto constitucional, los legisladores federales nos debemos al pueblo, y los vecindados, poseionarios y comuneros son parte del mismo, así como pieza fundamental del crecimiento y desarrollo del campo mexicano.

Luego entonces, justo es que su Congreso les otorgue seguridad jurídica al momento de la sucesión, brindándoles el acceso legal para que al igual que los ejidatarios pueda formular y depositar su lista de sucesores en el Registro Agrario Nacional o formalizarla ante fedatario público, esto siempre y cuando se encuentren reconocidos por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente.

El siguiente texto apoya la motivación que antecede:

“[...] debió haberse incluido en el texto de nuestra ley fundamental y en su legislación secundaria la pertinente regulación de una institución del derecho agrario que ha subsistido en la historia de la clase campesina, desde su existencia, que son los poseionarios en materia agraria”.⁵

Es cierto que la Ley Agraria dispone en su artículo 2 que lo no previsto en dicho cuerpo normativo, se aplicará supletoriamente lo establecido por el Código Civil Federal y el Código de Comercio, sin embargo, es claro que aunque el régimen agrario es similar al régimen de propiedad privada, no son iguales.

No debe olvidarse que el derecho agrario surge del Derecho Social, protegiendo a los sujetos más vulnerables, no así el Derecho Privado, pues éste se encarga de regular las relaciones entre particulares, esto conlleva a que no tiene el mismo tratamiento la sucesión en ambas materias, porque en lo agrario es una lista de sucesión ante una autoridad administrativa que es el RAN (por costumbre general así aplica) y en lo civil es el testamento ante Notario Público.

Entendido esto, es que el poseedor en materia civil tiene el derecho de realizar su testamento, aun teniendo esa calidad, no así el poseionario en materia agraria en la lista de sucesores. Tan no son iguales ambos regímenes que por ello existe todavía el ejido.

En tiempos de la Secretaría de la Reforma Agraria se suscribió un “Convenio de Colaboración y Concertación, que para operar un Programa de Formalización ante Notario Público de las Listas de Sucesores de Ejidatarios, Comuneros y Posesionarios celebran, por una parte, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria y la Procuraduría Agraria, con la intervención del Registro Agrario Nacional, y por la otra, la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, AC”,⁶ el cual demuestra que desde entonces y ante la ausencia de regulación por parte del Congreso mexicano, las autoridades administrativas en la materia como el RAN y la Procuraduría Agraria ya celebraban acuerdos con el notariado mexicano para dar formalidad a la sucesión de los sujetos agrarios –incluyendo a los comuneros y posesionarios-, lo cual muestra claramente que la figura del ejidatario ha sido rebasada ante los constantes cambios del campo mexicano.

Por ello la necesidad de que se contemple que los avecindados, posesionarios y comuneros reconocidos por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente, tengan certeza jurídica al momento de la sucesión, brindando el acceso legal en la Ley Agraria para que puedan formular lista de sucesores y depositarla en el Registro Agrario Nacional como autoridad administrativa agraria competente, o bien, formalizarla ante fedatario público como actualmente lo dispone la legislación en la materia para el caso de los ejidatarios.

Para ello incorporo en el siguiente cuadro mi propuesta de decreto a fin de ser analizada:

Ley Agraria

TEXTO VIGENTE LEY AGRARIA	PROPUESTA
<p>Artículo 17.- 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 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.</p> <p>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, en cuyo caso será válida la de fecha posterior.</p>	<p>Artículo 17.- El ejidatario, avecindado, posesionario y comunero, reconocido por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente, serán considerados sujetos agrarios y tienen la facultad de designar a quien deba sucederles en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad, para lo cual bastará que el sujeto agrario 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 o hijas, a uno de los ascendientes o a cualquier otra persona.</p> <p>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 sujeto agrario, en cuyo caso será válida la de fecha posterior.</p>

Artículo 18.- Cuando el ejidatario 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. Al cónyuge;
- II. A la concubina o concubinario;
- III. A uno de los hijos del ejidatario;
- IV. A uno de sus ascendientes; y
- 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 resultan dos o más personas con derecho a heredar, los herederos gozarán de tres meses a partir de la muerte del ejidatario 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

Artículo 18.- Cuando **el sujeto agrario** 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. Al cónyuge;
- II. A la concubina o concubinario;
- III. A uno de los hijos **o hijas** del ejidatario;
- IV. A uno de sus ascendientes; y
- 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 **sujeto agrario** resultan dos o más personas con derecho a heredar, los herederos gozarán de tres meses a partir de la muerte del **sujeto agrario** 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

<p>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.</p>	<p>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.</p>
<p>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 y avocindados del núcleo de población de que se trate. El importe de la venta corresponderá al núcleo de población ejidal.</p>	<p>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 sujetos agrarios reconocidos legalmente del núcleo de población de que se trate. El importe de la venta corresponderá al núcleo de población ejidal.</p>

En mérito de lo anteriormente expuesto y fundado, someto a la consideración de esta honorable soberanía, la siguiente iniciativa con proyecto de:

Decreto por el que se reforman los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Agraria

Artículo Único. Se reforman los artículos 17, 18 y 19 de la Ley Agraria, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 17. El ejidatario, **avocindado, posesionario o comunero, reconocido por la asamblea ejidal o el tribunal agrario competente, será considerado sujeto agrario y tiene** la facultad de designar a quien deba **sucedarle** en sus derechos sobre la parcela y en los demás inherentes a su calidad, para lo cual bastará que el **sujeto agrario** 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 **o hijas**, 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 **sujeto agrario**, en cuyo caso será válida la de fecha posterior.

Artículo 18. Cuando el **sujeto agrario** 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. Al cónyuge;

II. A la concubina o concubinario;

III. A uno de los hijos o hijas del sujeto agrario ;

IV. A uno de sus ascendientes; y

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 **sujeto agrario** resultan dos o más personas con derecho a heredar, los herederos gozarán de tres meses a partir de la muerte del **sujeto agrario** 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 sujetos agrarios reconocidos legalmente** del núcleo de población de que se trate. El importe de la venta corresponderá al núcleo de población ejidal.”

Transitorio

Artículo Único. El presente Decreto entrará en vigencia el día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial de la Federación.

Notas

1 Estudios jurídicos de propuesta legislativa Julio César Pastor Herrera.

2 Registro Agrario Nacional. Circular número DGRAJ/1.3.1.1/1 [En línea] [Fecha de consulta: 26 de mayo de 2021] Recuperado de: <http://www.ran.gob.mx/ran/dgaj/Normateca/Documentos/Circulares/Anteriores/Derechos%20individuales/Transmision%20de%20derechos%20por%20sucesion/Circular%20DGRAJ-1.3.1.1-1.pdf>

3 Registro Agrario Nacional. Comunicado número 36 [En línea] [Fecha de consulta: 26 de mayo de 2021] Recuperado de: <https://www.gob.mx/ran/prensa/deposito-de-lista-de-sucesion-un-tramite-del-ran-que-brinda-seguridad-juridica-y-evita-conflictos-familiares-79525#:~:text=Por%20lo%20que%20la%20elaboraci%C3%B3n,ascendientes%20o%20cualquier%20otra%20persona.>

4 Idem

5 Ciencia UAT. El Derecho a Heredar de los Posesionarios [En línea] [Fecha de consulta: 02 de junio de 2021] Recuperado de: <https://www.redalyc.org/pdf/4419/441942926008.pdf>

6 Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Convenio de Colaboración y Concertación, que para operar un Programa de Formalización ante Notario Público de las Listas de Sucesores de Ejidatarios, Comuneros y Posesionarios celebran, por una parte, el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría de la Reforma Agraria y la Procuraduría Agraria, con la intervención del Registro Agrario Nacional, y por la otra,

la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C. [En línea] [Fecha de consulta: 09 de junio de 2021]
Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-notarial/article/download/6874/6177>

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 23 de septiembre de 2021.

Diputado Arturo Roberto Hernández Tapia (rúbrica)

SILL