INICIATIVA QUE REFORMA LOS ARTÍCULOS 17 Y 18 DE LA LEY AGRARIA, A CARGO DE LA DIPUTADA EUNICE ABIGAIL MENDOZA RAMÍREZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

Quien suscribe, diputada Eunice Abigail Mendoza Ramírez integrante de la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión e integrante del Grupo Parlamentario de morena, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta asamblea la **iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforma el artículo 17 y 18 de la Ley Agraria, en materia de sucesión de derechos,** conforme a la siguiente:

Exposición de Motivos

Primero. En el sector rural mexicano, la tierra se divide principalmente en dos formas de tenencia: la propiedad privada individual, conocida como pequeña propiedad, y los ejidos y comunidades agrarias, que se agrupan bajo el término de propiedad social o núcleos agrarios. Los ejidos y comunidades son formas únicas de propiedad territorial en México, originadas a partir de las reformas agrarias de 1934 y 1992.

De acuerdo con el artículo de J. Carlos Morett-Sánchez y Celsa Cosío-Ruiz, en México, los ejidos y comunidades agrarias, que representan más de la mitad del territorio nacional, son los propietarios de una vasta extensión de recursos naturales, incluyendo bosques, selvas, tierras de cultivo, minerales y cuerpos de agua. Estos casi 32 mil ejidos y comunidades albergan a más de 5.6 millones de personas que contribuyen significativamente a la economía del país. A través de la producción de alimentos, ganado, materias primas y otros bienes, abastecen tanto el mercado interno como, en algunos casos, el externo. Además, desempeñan un papel crucial en la provisión de servicios ambientales esenciales, como la conservación de la biodiversidad, la captura de carbono y la recarga de acuíferos.[1]

Los ejidos, adaptándose a sus recursos y particularidades, pueden distribuir su tierra en cinco categorías principales. Primero, están las parcelas de cultivo, generalmente asignadas individualmente. Luego, las tierras de uso común, que abarcan montes, bosques y selvas. Tercero, las parcelas de destino específico, que sirven a necesidades comunitarias como la educación (parcela escolar), la producción de las mujeres (granjas o industrias rurales), y el desarrollo de los jóvenes (parcela de la juventud), todas decididas por la asamblea general. Cuarto, las parcelas ejidales, donde se ubican bienes colectivos como pozos, viveros e instalaciones de almacenamiento y procesamiento. Finalmente, el área de asentamiento humano, donde cada ejidatario tiene derecho a un solar privado para su vivienda.[2]

Segundo. Tradicionalmente, la transmisión de derechos agrarios se ha realizado mediante dos vías: la sucesión testamentaria, basada en la voluntad del titular, expresada en un testamento agrario, y la sucesión legítima, que se aplica cuando no existe testamento o los herederos designados no pueden heredar por razones legales o prácticas. En este último caso, la asignación de derechos se efectúa siguiendo un orden de prioridad establecido en las leyes agrarias. De acuerdo con Sergio Ramírez Brambila, a lo largo de la historia agraria de México, la transmisión de derechos sobre la tierra ha evolucionado significativamente, reflejando cambios en la legislación y la concepción de la propiedad social.

Código Agrario de 1934: Inicialmente, se priorizaba a quienes dependían económicamente del adjudicatario, independientemente de lazos familiares, siempre que vivieran juntos. El titular debía registrar una lista de dependientes y designar un sucesor ante el comisariado ejidal. Solo la esposa, hijos y dependientes podían ser incluidos, excluyendo a quienes ya poseían otra parcela. Si no había sucesores o estos renunciaban, la asamblea ejidal, con aprobación del Departamento Agrario, decidía la adjudicación.[3]

Códigos Agrarios de 1940 y 1942: Se introdujo el concepto de herencia de la parcela, sustituyendo el término "parcela" por "unidad individual de dotación". Se permitió designar como heredero a cualquier persona económicamente dependiente, aunque no fuera pariente. En ausencia de un heredero designado, se establecía un orden de prelación, favoreciendo a la esposa o concubina con hijos, luego a los hijos, y finalmente a otros dependientes, excluyendo a quienes ya poseían una unidad de dotación. La asamblea ejidal, con aprobación de la autoridad competente, adjudicaba la tierra en ausencia de herederos, respetando el orden de preferencia.[4]

Ley Federal de Reforma Agraria de 1971: Se retornó a la idea de la parcela como patrimonio familiar, obligando al ejidatario a testar a favor del cónyuge e hijos, o de la persona con quien hiciera vida marital, siempre que dependieran económicamente de él. En ausencia de estos, el ejidatario debía elaborar una lista de sucesión. Si no había designación de sucesores o estos no podían heredar, se establecía un orden de preferencia: cónyuge sobreviviente, persona con quien hubiera hecho vida marital y procreado hijos, hijos, persona con quien hubiera hecho vida marital durante los últimos dos años, y otros dependientes económicos. La asamblea ejidal opinaba sobre quién debía ser el sucesor en caso de múltiples herederos con derecho. La Comisión Agraria Mixta resolvía controversias y adjudicaba derechos agrarios.[5]

Ley Agraria de 1992: Se mantuvieron los dos tipos de sucesión, testamentaria e intestamentaria, reguladas respectivamente por los artículos 17 y 18-20.[6]

Tercero. La presente reforma propuesta a los artículos 17 y 18 de la Ley Agraria se justifica en actualizar y armonizar la legislación agraria con los principios de derechos humanos y con lo ahora establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Actualmente, la Ley Agraria limita la capacidad de los ejidatarios a designar únicamente a una persona como sucesora de sus derechos parcelarios, lo que contraviene el principio de autonomía de la voluntad, reconocido en el artículo 27 constitucional[7]. Esta restricción genera incertidumbre jurídica y conflictos entre los herederos, especialmente en casos donde el ejidatario posee más de una parcela y desea distribuir sus derechos entre varias personas.

En segundo lugar, la reforma propuesta fortalece el derecho a la propiedad y posesión de la tierra, sobre todo de mujeres indígenas, principios fundamentales reconocidos en nuestra constitución[8]. Al permitir que las personas ejidatarias designen a más de una persona como sucesora, se respeta su voluntad y se garantiza una transmisión más equitativa de los derechos agrarios. Además, la introducción de un proceso de conciliación en caso de conflictos entre herederos refuerza el acceso a la justicia y la resolución pacífica de disputas, en línea con los principios del estado de derecho.

De acuerdo con información del gobierno de México; el testamento agrario, o depósito de lista de sucesión, es un proceso legal personal y voluntario que permite a los titulares de derechos agrarios designar a sus herederos. Este documento, que puede ser modificado a voluntad del titular, determina quién recibirá sus tierras y derechos agrarios tras su fallecimiento. Este trámite, gratuito si se realiza en las oficinas estatales del Registro Agrario Nacional (RAN) o durante las Jornadas Agrarias Itinerantes, también puede efectuarse ante notario público (con costo), quien está obligado a notificar al RAN para asegurar la validez de la transmisión de derechos. Según la Ley Agraria, el titular debe designar un único heredero, y en caso de su fallecimiento, los derechos pasan al siguiente en la lista.[9]

A decir del Registro Agrario Nacional, durante la administración actual, el número de Testamentos Agrarios registrados en el RAN aumentó de 39 mil 796 en 2019 a 85 mil 401 en 2022. Sin embargo, esta cifra representa poco más de la mitad del número potencial de testamentos, lo que indica que muchos titulares aún no han ejercido este derecho.[10] La reforma propuesta parte de la idea de que la Ley Agraria no ha sido actualizada para reflejar las realidades políticas y sociales del siglo XXI, lo que ha llegado a generar descontento entre las personas ejidatarias y sus familias.

Cuarto. El Programa Estratégico del Registro Agrario Nacional 2021-2024 revela que la mayoría de los conflictos agrarios, específicamente 80 por ciento, generan un impacto significativo tanto en la sociedad como en el medio ambiente. Además, la Sedatu estima que la superficie forestal de México disminuye aproximadamente 90 mil hectáreas cada año, en parte debido a estos conflictos y a la expansión de actividades agrícolas y ganaderas.[11] De acuerdo con el *Diagnóstico del Pp E002, Programa de Atención de Conflictos Agrarios*.

Hoy en día, el futuro del país se ha planteado como una nueva realidad posterior al régimen neoliberal, en la que se reconozca la importancia del campo para el desarrollo del país y su interrelación con el ámbito urbano. Para materializar este objetivo será necesario priorizar al campo para garantizar el bienestar y la paz, mediante acciones que, entre otras, atiendan la conflictividad por la tenencia de la tierra y brinden certeza jurídica a las personas pertenecientes a ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas, comunidades indígenas y afromexicanas. El reto es grande, por ello, se requiere la participación comprometida y decidida de las instituciones del gobierno federal para dar seguimiento, atender y coadyuvar a la solución.[12]

El principal desafío radica en que los conflictos por la posesión o tenencia de la tierra en áreas rurales y agrarias ponen en riesgo los derechos de propiedad y posesión, lo que a su vez amenaza la paz y la estabilidad social en estas zonas. Esto se debe a disputas históricas, problemas socioeconómicos y ambientales que perturban la armonía social. Por lo tanto, es esencial garantizar la seguridad y justicia en la tenencia de la tierra, resolviendo los conflictos en los núcleos agrarios y rurales.

Los conflictos ejidales impactan de manera desproporcionada a las mujeres, exacerbando su vulnerabilidad dentro de las comunidades agrarias. A pesar de su participación activa en las labores agrícolas y el cuidado de la tierra, la persistencia de normas culturales y legales que priorizan la sucesión masculina las relega a una posición de desventaja. La frecuente designación de hombres como sucesores en los testamentos agrarios, sumada a la falta de mecanismos efectivos para proteger los derechos de las mujeres en estas disputas, resulta en la pérdida de tierras y recursos que son esenciales para su sustento y autonomía. Esta situación no solo perpetúa la desigualdad de género, sino que también socava la capacidad de las mujeres para contribuir al desarrollo sostenible de sus comunidades.

Este dato revela una significativa desigualdad de género en la titularidad de la tierra en México. A pesar de su papel fundamental en las comunidades rurales, las mujeres enfrentan obstáculos sustanciales para obtener la propiedad agraria. La baja proporción de mujeres con certificados parcelarios, sólo 25.9 por ciento, subraya la persistencia de barreras culturales, sociales y legales que limitan su acceso a este recurso vital, impactando negativamente su autonomía económica y su participación en la toma de decisiones comunitarias.[13]

La reforma propuesta busca mitigar los conflictos ejidales relacionados con la sucesión, fomentando la inclusión de más mujeres como sucesoras. Al permitir que múltiples personas tengan derechos sucesorios, se abre una oportunidad significativa para esposas e hijas, particularmente para mujeres jóvenes. Este cambio no solo promovería una distribución más equitativa de la tierra, sino que también fortalecería la autonomía y el empoderamiento de las mujeres en las comunidades ejidales, reconociendo su papel crucial en la agricultura y la economía rural.

Quinto. En resumen, la reforma propuesta tiene un profundo impacto social, ya que busca resolver conflictos familiares y comunitarios derivados de la actual legislación agraria. En muchas comunidades rurales, la tierra es el principal patrimonio de las familias, y su transmisión genera tensiones entre los herederos. La limitación de designar solo a un sucesor ha provocado divisiones familiares y disputas que, en algunos casos, han escalado a conflictos comunitarios. Al permitir que los ejidatarios designen a más de una persona como sucesora, esta iniciativa promueve la armonía familiar y la cohesión social.

Además, la reforma tiene un enfoque de género, ya que permite a los ejidatarios designar a sus hijas o hijos como sucesores en igualdad de condiciones. Esto es particularmente importante en un contexto donde las mujeres rurales han enfrentado históricamente barreras para acceder a la propiedad de la tierra. Al garantizar que las hijas puedan ser designadas como sucesoras, se avanza hacia la igualdad de género en el campo y se contribuye al empoderamiento económico de las mujeres rurales.

Desde el ámbito económico, la reforma propuesta tiene el potencial de impulsar el desarrollo rural y aumentar la productividad en el campo mexicano. La actual legislación agraria, al limitar la designación de un solo sucesor ha dificultado su aprovechamiento eficiente. Al permitir que los ejidatarios designen a más de una persona como sucesora, se promueve una distribución más equitativa de la tierra y se facilita su explotación de manera sostenible.

Finalmente, la reforma también tiene un impacto positivo en la juventud rural. Al permitir que los ejidatarios designen a sus hijos como sucesores, se fomenta la permanencia de los jóvenes en el campo y se contribuye a la revitalización de las comunidades rurales. Esto es especialmente relevante en un contexto donde la migración juvenil ha dejado a muchas comunidades sin mano de obra y con un envejecimiento poblacional acelerado.

Por lo expuesto, para tener un mejor panorama de la reforma que se propone, se acompaña el siguiente cuadro comparativo:

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. **http://sil.gobernacion.gob.mx/portal**
Fuente: http://www.diputados.gob.mx/

LEY AGRARIA	
Texto vigente	**Texto propuesto**
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 una de las hijas o 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, en cuyo caso será válida la de fecha posterior.	**Artículo 17.- Las personas ejidatarias podrán designar libremente a una o más personas como sucesoras de sus derechos parcelarios, según sea el caso y siempre que estas sean sujetas de derecho conforme a la ley.** **Cuando una persona ejidataria posea más de una parcela, podrá designar a distintas personas como sucesoras de cada una de ellas, debiendo especificar en su lista de sucesión el nombre de la persona y la parcela correspondiente. En ningún caso se podrá dividir una misma parcela entre varias personas sucesoras.** Para lo cual bastará que **la persona** ejidataria 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. **La lista de sucesión deberá presentarse por escrito ante el Registro Agrario Nacional o formalizarse ante fedatario público. Con las mismas formalidades podrá ser modificada por la propia persona ejidataria. En caso de existir múltiples listas de sucesión, prevalecerá la de fecha más reciente.**
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	**Artículo 18.- Si la persona ejidataria fallece sin haber designado personas sucesoras, o cuando estas no tienen posibilidad material o legal, sus derechos**

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 una de las hijas o 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 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.	**parcelarios se adjudicarán conforme al siguiente orden:** **I. La persona cónyuge o concubina supérstite;** **II. Hijas e hijos por orden de edad, iniciando con la o el mayor;** **III. Ascendientes directos, iniciando con la madre y el padre;** **IV. Hermanas y hermanos, priorizando el orden de edad; y,** **V.** Cualquier otra persona de las que dependan económicamente de la **persona ejidataria.** **Si el número de personas con derecho a heredar excede la cantidad de parcelas a adjudicar, el Tribunal Agrario convocará en un plazo no mayor a tres meses a las partes a un proceso de conciliación, buscando un acuerdo equitativo en la distribución.** En caso de que no se **alcance un acuerdo dentro del plazo establecido,** el Tribunal Agrario **ordenará** la venta de los derechos ejidales en subasta pública, **garantizando que el producto de la venta se reparta entre las personas con derecho a heredar, conforme a los principios de equidad.** En caso de igualdad de posturas en la subasta tendrá preferencia cualquiera de **las personas herederas.** **Cuando el número de parcelas sea mayor al de personas con derecho a heredar, estas se asignarán equitativamente entre las personas sucesoras, asegurando que cada una conserve la titularidad plena de la parcela que se le adjudique.**

Por lo expuesto y fundado, la suscrita legisladora propone a esta soberanía el siguiente proyecto de

Decreto por el que se reforma el artículo 17 y 18 de la Ley Agraria

Artículo Único. Se **reforma** y **adiciona** un párrafo al artículo 17 y 18 de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

Artículo 17. Las personas ejidatarias podrán designar libremente a una o más personas como sucesoras de sus derechos parcelarios, según sea el caso y siempre que estas sean sujetas de derecho conforme a la ley.

Cuando una persona ejidataria posea más de una parcela, podrá designar a distintas personas como sucesoras de cada una de ellas, debiendo especificar en su lista de sucesión el nombre de la persona y la parcela correspondiente. En ningún caso se podrá dividir una misma parcela entre varias personas sucesoras.

Para lo cual bastará que la persona ejidataria 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.

La lista de sucesión deberá presentarse por escrito ante el Registro Agrario Nacional o formalizarse ante fedatario público. Con las mismas formalidades podrá ser modificada por la propia persona ejidataria. En caso de existir múltiples listas de sucesión, prevalecerá la de fecha más reciente.

Artículo 18. Si la persona ejidataria fallece sin haber designado personas sucesoras, o cuando estas no tienen posibilidad material o legal, sus derechos parcelarios se adjudicarán conforme al siguiente orden:

I. La persona cónyuge o concubina supérstite;

II. Hijas e hijos por orden de edad, iniciando con la o el mayor;

III. Ascendientes directos, iniciando con la madre y el padre;

IV. Hermanas y hermanos, priorizando el orden de edad; y,

V. Cualquier otra persona de las que dependan económicamente de la persona ejidataria.

Si el número de personas con derecho a heredar excede la cantidad de parcelas a adjudicar, el Tribunal Agrario convocará en un plazo no mayor a tres meses a las partes a un proceso de conciliación, buscando un acuerdo equitativo en la distribución. En caso de que no se alcance un acuerdo dentro del plazo establecido, el Tribunal Agrario ordenará la venta de los derechos ejidales en subasta pública, garantizando que el producto de la venta se reparta entre las personas con derecho a heredar, conforme a los principios de equidad. En caso de igualdad de posturas en la subasta tendrá preferencia cualquiera de las personas herederas.

Cuando el número de parcelas sea mayor al de personas con derecho a heredar, estas se asignarán equitativamente entre las personas sucesoras, asegurando que cada una conserve la titularidad plena de la parcela que se le adjudique.

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. **http://sil.gobernacion.gob.mx/portal**
Fuente: http://www.diputados.gob.mx/

Transitorios

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

Segundo. Se deroga toda disposición que se contraponga al presente decreto.

Notas

1 Morett-Sanchez, J. Carlos y Cosio-Ruiz, Celsa. *Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México. agric. soc. desarro,* online. 2017, vol.14, n.1, pp.125-152. Disponible en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722017000100125

2 Morett-Sánchez, J. Carlos y Cosio-Ruiz, Celsa. *Panorama de los ejidos y comunidades agrarias en México. agric. soc. desarro* on line. 2017, vol.14, n.1, pp.125-152. Disponible en https://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-54722017000100125

3 Ramírez, Sergio. *El Derecho sucesorio agrario.* Revista de Derecho Notarial. 03 de noviembre de 2000. Disponible en http://historico.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/podium/cont/23/cn t/cnt2.pdf

4 Ibídem

5 Ibídem

6 Ibídem

7 Párrafo once, Fracción VII: "La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela. Asimismo establecerá los procedimientos por los cuales ejidatarios y comuneros podrán asociarse entre sí, con el Estado o con terceros y otorgar el uso de sus tierras; y, tratándose de ejidatarios, transmitir sus derechos parcelarios entre los miembros del núcleo de población; igualmente fijará los requisitos y procedimientos conforme a los cuales la asamblea ejidal otorgará al ejidatario el dominio sobre su parcela. En caso de enajenación de parcelas se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley."

8 Apartado B, Fracción VIII; Garantizar la participación efectiva de las mujeres indígenas, en condiciones de igualdad, en los procesos de desarrollo integral de los pueblos y comunidades indígenas; su acceso a la educación, así como a la propiedad y posesión de la tierra; su participación en la toma de decisiones de carácter público, y la promoción y respeto de sus derechos humanos.

9 Gobierno de México. *Conoce la Lista de Sucesión o Testamento Agrario.* Registro Agrario Nacional. En https://www.gob.mx/ran/articulos/la-lista-de-sucesion-o-testamento-agrario?idiom=es

10 Ibídem

11 Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. *Diagnóstico del Pp E002, Programa de Atención de Conflictos Agrarios.* Dirección General de Concertación Agraria y Mediación, 2024. P. 05. En https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/936670/DIAGNSTICO_Pp_E002_julio_2024.pdf

12 Ibídem

13 Inmujeres. *Desigualdad en Cifras,* Año 6, Boletín Número 5, mayo de 2020. En http://cedoc.inmujeres.gob.mx/documentos_download/BA6N05.pdf

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 25 de marzo de 2025.

Diputada Eunice Abigail Mendoza Ramírez (rúbrica)

Sistema de Información Legislativa de la Secretaría de Gobernación. **http://sil.gobernacion.gob.mx/portal**
Fuente: http://www.diputados.gob.mx/