

La sucesión de derechos de los poseionarios. ¿Posible o imposible?

Para el análisis de las contradicciones existentes en la normatividad que les aplica a estos sujetos de derecho, se parte de su definición desde diversas perspectivas, y fundamentalmente de la sucesión, es decir, se comparan los reglamentos de la PA y RAN *versus* Ley Agraria.

Presentación

Es obligado declarar, en primera instancia, qué se espera con este artículo. Quizá verificando las causas de la inquietud por la que escribo se halle la respuesta; en todo caso, me parece oportuno aclarar que no se pretende dar respuestas específicas a una problemática concreta, sino concebir una idea general que pueda ser retomada por los especialistas en la materia. Esto es, aporto mi particular punto de vista, basado en la experiencia que tengo en este tipo de asuntos, con lo cual sólo espero que se abra una discusión—acaso ya abierta y que desconozco— sobre este tópico.

Una de las actividades que he seguido de cerca en los últimos tres años ha sido la asesoría para que los sujetos agrarios elaboren y depositen su lista de sucesión, como actividad sustantiva de la Dirección General de Organización Agraria. Es con esta orientación con la que espero se enfoque este artículo.

La primera motivación para escribir sobre los *poseionarios* y su contexto dentro de la sucesión de derechos agrarios, deviene de lo poco estudiados que han sido este tipo de sujetos. Se ha hablado extensamente de ejidatarios y comuneros, de avecindados, de los propios ejidos y comunidades como sujetos agrarios, de jornaleros agrícolas y hasta de pequeños propietarios, pero sólo he encontra-

* Director de Organización Agraria de la Dirección General de Organización Agraria, Procuraduría Agraria.

do menciones aisladas a los *poseionarios*, en artículos de algunos tratadistas, en la propia *Revista Estudios Agrarios* y en otras publicaciones especializadas.

Luego, he encontrado contradicciones en la normatividad agraria para tratar este tema: entre ordenamientos de menor jerarquía, como el RIPA y el RIRAN *versus* LA, que creo deben aclararse, y que por supuesto abordaré en el desarrollo del tema.

La primera escala consiste en hallar una definición de *poseionario*, para lo cual me he servido de tres definiciones previas, entresacando la propia. Enseguida, será oportuno ubicar al *poseionario* dentro del marco del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, para tener una idea clara de la importancia que tiene este tipo de sujeto en términos cuantitativos, en comparación con los otros titulares de derechos, así como la parte de superficie que poseen.

Por último, después de hacer visibles las contradicciones a que se ha hecho referencia, se hará una breve recapitulación, arribando a alguna sugerencia o conclusión.

Poseionario, definición

Quizá la idea del legislador al crear la Ley, fue proporcionar un término adecuado a este tipo de sujeto agrario, creando un tecnicismo, designándole por ello *poseionario* al que bien pudiera designarse *poseedor* o *poseionero*, que son términos que existen en nuestra lengua, pues ese vocablo no existe en el *Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua*; de cualquier manera, la definición procedente de un diccionario no es la que buscamos; sin embargo, es preciso definirle para contextualizar la figura en el ámbito agrario.

De acuerdo con el doctor Isaías Rivera, el *poseionario* es uno de los *sujetos agrarios a los que la Ley les reconoce determinados derechos agrarios, pero de manera restringida, que no les permite una participación activa en la vida del núcleo agrario.*¹

¹ Rivera Rodríguez, Isaías (1994), *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, 2ª edición, Mc Graw Hill, Interamericana

En diversos estudios, el propio doctor Rivera indica que los *poseSIONARIOS son las personas que tienen en posesión parcelas ejidales y que pueden estar o no reconocidas como ejidatarios. Pueden adquirir la titularidad de los derechos sobre la parcela por el reconocimiento que haga la asamblea o por prescripción positiva.*²

Por su parte, Leonardo Riveros, aunque no refiere una definición de *poseSIONARIO* estrictamente, sí señala que paralelos a los derechos que el llama ejidales, se estableció otro sistema, para que *puDiera haber derechos sobre la tierra, sin que para ello sus tenedores se conviertan automáticamente en ejidatarios, y así, entre otras cosas, nacieron los derechos posesorios.*³

Por último, de acuerdo con el *Glosario de términos jurídico-agrarios*, editado por la Procuraduría Agraria, *poseSIONARIO, en términos generales es la persona que ejerce un poder de hecho sobre un bien ejercitando actos de uso y goce como si fuera su propietario.*

En materia agraria, es el sujeto que posee tierras ejidales o comunales y que ha sido reconocido con tal carácter por la asamblea del núcleo o el tribunal unitario agrario competente; en términos del RIRAN, quien haya sido reconocido como poseSIONARIO podrá solicitar la expedición del certificado parcelario con esta categoría.

El poseSIONARIO o poseedor cumpliendo los requisitos establecidos en la LA, puede ejercitar la acción de prescripción respecto de las tierras ejidales que detenta.⁴

De lo antes descrito se deduce que la legislación agraria contempla dos tipos de poseSIONARIOS: 1) el que posee parcelas ejidales, en concepto de titular de derechos de ejidatario y que reuniendo los requisitos que prevé la ley puede adquirir la calidad de ejidatario en la vía de prescripción (artículo 48 de la LA); y 2) el que posee tierras ejidales con el carácter de poseSIONARIO y que ha sido aceptado por

² *Op. cit.*, Rivera Rodríguez, Isaías; *Los Derechos Humanos en Materia Agraria* en Revista de Estudios Agrarios No. 23, Procuraduría Agraria 2003

³ *Opera citatum* Riveros Fragoso, Leonardo, "La libertad de transmisión en las sucesiones agrarias" en Revista de Estudios Agrarios No. 28, Procuraduría Agraria, 2005.

⁴ *Glosario de Términos Jurídico-Agrarios*, Procuraduría Agraria, México, 2006.

la asamblea (artículos 23 frac. VIII y 56 de la LA), pero que a menos que sea aceptado por la asamblea no se considera como titular de derechos de ejidatario; es a este último tipo de posesionario al que se refiere este estudio.

De la comparación de las definiciones me surge una primera duda, que tal vez lleve a una contradicción; por un lado, el planteamiento de que el *posesionario* sí tiene reconocidos derechos y, por otra parte, la tesis de que este tipo de sujeto sólo ejerce un poder 'de hecho' sobre un bien. Claro que en el caso específico del *posesionario* en materia agraria, debe mediar la autorización de la asamblea general de ejidatarios para ser reconocido con tal carácter.

El *posesionario* podría definirse, entonces, como el sujeto que posee determinada superficie de un ejido o comunidad, efecto para el cual ha mediado la autorización de la asamblea general, pero cuyo reconocimiento no implica la obtención de todos los derechos propios de un ejidatario o comunero, sino únicamente el derecho de usufructo de la parcela o zona de uso común que posee.

De esta manera, el dilema consiste en saber si, a pesar de que este sujeto tiene un derecho reconocido, puede o está imposibilitado para transmitirlo.

La sucesión de los *posesionarios*

Para poner en perspectiva la importancia que tiene este tipo de sujetos agrarios en el contexto de los ejidos y comunidades del país, se hace a continuación una breve comparación con datos que se han considerado relevantes.

De los 3,617, 487⁵ sujetos agrarios con titularidad de tierra de propiedad social en el país, los *posesionarios* representan alrededor de 14%, lo cual significa que existen más de 500,000 sujetos de este tipo. Para dar una idea al lector, esto quiere decir que el número de

⁵ CD Estadísticas Agrarias 2005, Procuraduría Agraria.

poseionarios de tierras ejidales o comunales del país es aproximadamente la población total del estado de Colima.⁶

Ahora bien, del total de *poseionarios*, 125,259⁷ son mujeres, de las cuales 46,042⁸ son solteras. Esto nos hace pensar de inmediato, que la posesión de la parcela o la zona de uso común es una fuente para la subsistencia de estas mujeres o sus familias.

Respecto a la superficie que estos sujetos agrarios disfrutan, se conoce que del total de la superficie parcelada ejidal, que en términos gruesos suma poco más de 19,000,000 ha,⁹ la que está en manos de los *poseionarios* es 9.8%; esto es, alrededor de 1'950,200 ha, lo que representa aproximadamente, la suma de las superficies de los estados de Aguascalientes, Colima, Distrito Federal y Morelos.

Realmente no se necesitan más datos para vislumbrar con claridad que este tipo de sujetos revisten gran importancia en el terreno de los ejidos y comunidades de nuestro país, y de ahí la importancia que a su vez tiene ocuparse de ellos.

Aclarada la pertinencia de tratar a los *poseionarios*, hablemos ahora de la sucesión de *poseionarios* de manera específica.

El artículo 22, fracción IV, del RIPA textualmente dice (en referencia a las facultades de la Dirección General de Organización Agraria):

Promover, en coordinación con otras instituciones del sector, la realización y actualización de libros de registro de los ejidos y comunidades, así como la elaboración de listas de sucesión de ejidatarios, comuneros y *poseionarios* y su depósito en el Registro Agrario Nacional¹⁰

⁶ XII Censo Nacional de Población y Vivienda (2000), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, extraído de página web www.inegi.gob.mx.

⁷ CD Estadísticas Agrarias 2005, Procuraduría Agraria.

⁸ *Ídem*.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, *Marco Legal Agrario*, México 2005, (con subrayado propio).

Por su parte, el artículo 88 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional indica textualmente:

El posesionario podrá designar a la persona que deba sucederle en los derechos que le fueron conferidos por la asamblea o por resolución judicial, en los mismos términos de lo dispuesto por los artículos 84 y 85 de este reglamento.¹¹

Del texto de estos artículos se desprende claramente que es posible que el *poseionario* designe sucesor y, más aún, la obligación de que la Procuraduría Agraria le asesore en el proceso de designarlo.

El problema inicia cuando se revisa la Ley Agraria, que en su artículo 17 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 al cónyuge, a la concubina o concubinario en su caso, a uno de los hijos, a uno de los ascendientes o 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 cuya lectura, se desprende el hecho de que sólo pueden designar sucesor el ejidatario o el comunero (este último en apego a lo

¹¹ Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, *Marco Legal Agrario*, México 2005, (con subrayado propio).

que dispone el artículo 107 de la LA). Esto es, la LA jamás habla de que el *poseionario* pueda designar sucesor.

Es claro entonces que existe una contradicción entre los reglamentos y la LA. 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 y lo hace sujeto de estudio.

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 LA. En este caso, durante el desarrollo del programa de asesoría jurídica para elaborar y depositar en el RAN las listas de sucesión de derechos, siempre se ha tomado en cuenta a los *poseionarios*. Esto ha sido así en cumplimiento de una norma, porque, como se ha visto, el RIPA 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 *poseionario* por tener esa calidad. Esto tampoco se encuentra fuera de norma porque el propio RIRAN 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 LA.

Con base en lo que la LA 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 *poseionario*’. 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 poseionario*, 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 adquiriera 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 poseionario 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 *poseSIONARIOS* 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 *poseSIONARIO*, solicite a un abogado de la Procuraduría Agraria que le asesore para la tramitación del juicio agrario respectivo —porqué hasta donde entiendo, no puede negarle el servicio—; acto seguido, que el Tribunal Agrario admita la demanda —porque no tiene facultad de desecharla—; para que finalmente se le diga al “*aspirante a sucesor de poseSIONARIO*” —después del tiempo que requiera el jui-

cio, 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 con un visitador agrario 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.

Conclusiones

Si el marco legal es contradictorio, la expectativa es que es perfectible. Para perfeccionarlo, habría tres vías:

Aquella que elimine la sucesión de *poseionarios* definitivamente de los reglamentos internos de las instituciones del Sector Agrario para ser congruente con la Ley Agraria, lo que implicaría regular claramente qué pasa con el derecho que fue concedido al *poseionario original*, para no generar un problema de indefinición a la asamblea.

Otra, quizá más arriesgada, que signifique la desaparición de la figura del *poseionario* de la legislación, aunque esto significaría la negación de la realidad, porque en la praxis seguirá habiendo quienes posean terrenos ejidales o comunales sin mediar autorización de la asamblea.

Y una tercera vía —en mi opinión la más acertada—, la que haga congruente los artículos 17 y 18 de la Ley Agraria, con los reglamentos interiores de la Procuraduría Agraria y el Registro Agra-

rio Nacional, es decir, permitir a los *poseSIONARIOS* designar sucesor. Esto significaría, que tal como ocurre con el ejidatario o comunero, el *sucesor de poseSIONARIO* no tendría que esperar el reconocimiento de la asamblea para convertirse en *poseSIONARIO*. Bastaría con que el *poseSIONARIO CAUSANTE* elaborara su lista de sucesión, tal como lo hace el ejidatario o comunero o, habiendo fallecido sin dejar sucesor registrado, se pudiera tramitar el juicio en los tribunales agrarios para reconocer quién tiene mejor derecho a suceder y de cuya resolución sólo tuviera que tomar nota la asamblea, con la consecuente inscripción en el RAN. Esta última vía acaso implique la modificación de la parte conducente del artículo 23 de la Ley Agraria o cuanto sea procedente, para que la asamblea general de ejidatarios no sea la única facultada para reconocer *poseSIONARIOS*, puesto que el Tribunal Agrario podría de hecho hacerlo.

En mi particular interpretación de las cosas, debe permitirse la sucesión de los derechos que tienen reconocidos los poseSIONARIOS. Esto, a su vez, permitiría que quien herede tenga la expectativa de ser reconocido como ejidatario o comunero si la asamblea así lo determina. Esta será la forma más justa de hacer presente a un sujeto agrario que existe, pero cuya realidad actual no le permite integrarse al núcleo, logrando con ello una efectiva seguridad en la tenencia de la tierra.

Bibliografía

Rivera Rodríguez, Isaías (1994), *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, 2ª edición, Mc Graw Hill Interamericana.

_____, "Los Derechos Humanos en Materia Agraria" en *Estudios Agrarios Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 23, 2003.

Riveros Fragoso, Leonardo, "La libertad de transmisión en las sucesiones agrarias" en *Revista de Estudios Agrarios Revista de la Procuraduría Agraria*, núm. 28, 2005.

Glosario de términos jurídico-agrarios, Procuraduría Agraria, México, 2006.

CD Estadísticas Agrarias 2005, Procuraduría Agraria.

XII Censo Nacional de Población y Vivienda (2000), Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, extraído de *página web* www.inegi.gob.mx.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, *Marco Legal Agrario*, México 2005.

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, *Marco Legal Agrario*, México, 2005.

Ley Agraria, *Marco Legal Agrario*, México, 2005.

IUS 2005, Suprema Corte de Justicia de la Nación, extraído de *página web* www.scjn.gob.mx.

Abreviaturas

LA. Ley Agraria

PA. Procuraduría Agraria

RAN. Registro Agrario Nacional

RIPA. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria

RIRAN. Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional