

QUE REFORMA EL ARTÍCULO 18 DE LA LEY AGRARIA, A CARGO DE LA DIPUTADA MARÍA ELENA ORANTES LÓPEZ, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MOVIMIENTO CIUDADANO

La suscrita, diputada María Elena Orantes López, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 6, fracción I, y los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados del honorable Congreso de la Unión, somete a la consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de decreto por el que se adiciona un párrafo tercero, al artículo 18 de la Ley Agraria, en materia de transmisión de derechos sobre tierras a esposas de migrantes, al tenor de las siguientes

Consideraciones

En un entorno mundial caracterizado por las fuertes presiones sobre los recursos naturales e intensas transformaciones económicas, el tema de los derechos de propiedad es considerado, hoy día, una preocupación central para las políticas públicas y el desarrollo. En este tenor, el gobierno mexicano ha promovido políticas encaminadas a ofrecer seguridad en los derechos de tenencia de la tierra e impulsar su descentralización institucional para posibilitar la emergencia de los derechos individuales.

La promoción de estas políticas ha partido del supuesto de que los derechos individuales han sido limitados por la intervención estatal, así como por las prácticas sociales derivadas de los usos y costumbres locales.

Por otra parte, se ha demostrado que las mujeres rurales han sido las más afectadas por estos cambios, en la medida que el acceso a los derechos de propiedad han sido limitados y condicionados por prácticas sociales que imperan al interior de las familias y comunidades, así como por la aplicación de políticas públicas que han revelado haber sido ciegas al género, al no haber tomado en cuenta las relaciones desiguales entre personas y grupos con capacidades diferenciadas para el acceso y la exigencia de sus derechos.

Este interés ha cobrado relevancia a partir de las modificaciones a las legislaciones agrarias y la aplicación de programas de titulación de tierras, así como a la transferencia de estos derechos por medio del mercado de compraventa y del arrendamiento de tierras.

A partir de este objetivo buscamos describir el impacto que la nueva Ley Agraria ha tenido en las prácticas sociales en cuanto al acceso y control de la propiedad de la tierra, sin dejar de lado el impacto de la migración que ha marcado la vida cotidiana de mujeres y hombres de este país. En este contexto buscamos delinear algunas propuestas de política pública que contribuyan a asegurar el acceso y control de la propiedad para las mujeres, tomando en cuenta sus necesidades, sus percepciones, sus condiciones para acceder a sus derechos de propiedad, en un contexto familiar que, por la costumbre, impera en desventaja sobre las mujeres. Partimos de la hipótesis de que los cambios a la legislación agraria de 1992 y la migración han modificado las relaciones de género al interior de las comunidades ejidales; cambios que han facilitado el acceso a los derechos de propiedad de la tierra para las mujeres. Sin embargo, las prácticas familiares no han modificado sustancialmente los criterios para el acceso y control de la propiedad entre sus miembros. En este sentido, consideramos que existe un desfase entre el derecho y el acceso a la propiedad, en la medida que estos no han desembocado en su control por parte de las mujeres.

Entre 1915 y 1971, el marco jurídico de la reforma agraria establecía la propiedad social como colectiva. Es decir, que las dotaciones de tierras para comunidades agrarias y ejidos eran propiedad de pueblos, rancherías, comunidades, congregaciones y demás núcleos de población. Lo que nos remitía a los calpullis como concepto de propiedad presente en la historia de México desde la época prehispánica.

Las esposas o concubinas de los ejidatarios aseguraban sus derechos a la tierra, en tanto que la parcela individual era considerada patrimonio familiar. Ellas obtenían los derechos de sucesión, por el hecho de haber tenido vida marital durante los últimos años con el ejidatario fallecido, así como conservaban los derechos al solar urbano, el cual podía ser vendido o rentado. En vida del ejidatario, las mujeres obtenían una protección especial ante el riesgo de pérdida del derecho por sanciones atribuidas al mal comportamiento del titular (el esposo ejidatario). Por la longevidad de las mujeres ejidatarias, en su mayoría sucesoras de los derechos del marido fallecido, sus edades rebasan hoy día los 50 años y una proporción importante son mayores de 65; es decir, son mujeres cercanas al final de su ciclo de vida. Previendo lo anterior, la misma ley aseguraba que, con la muerte de la ejidataria, y para asegurar la manutención de sus descendientes, el heredero del derecho agrario quedaba obligado a sostener a los hijos menores de edad de los ejidatarios fallecidos.

Los derechos de propiedad para las mujeres avecindadas se limitaban a la posesión de un solar para vivienda, con todas las condiciones ya señaladas, así como a la posibilidad de participar en la estructura organizativa, siempre y cuando el ejido contara con la asignación de esta parcela. Sin embargo, al no contar con tierras para garantizar su autosuficiencia alimentaria, las avecindadas ocuparon un lugar más crítico que las otras mujeres: las ejidatarias, esposas o hijas de ejidatarios.

Entre los resultados más importantes podemos destacar el impacto de la migración masculina en las mujeres no migrantes, así como su posición y condición en el seno de las familias que las colocan en una situación de desventaja frente al acceso y control de la propiedad de la tierra.

Entre 1917 y 1992, la Reforma Agraria Mexicana se puso en práctica con distintos grados de intensidad. En su origen, esta reforma tuvo el objetivo de construir la propiedad social –ejidos y comunidades agrarias– a partir del desmantelamiento de la propiedad latifundista que había prevalecido durante poco más de cuatro siglos. Además de la propiedad social fue creada la pequeña propiedad, cuya intención fue el uso más eficiente del suelo y la adopción de tecnología para modernizar los sistemas de cultivo y de aprovechamiento forestal. Durante los 75 años que abarcó este periodo, diversos artículos de su legislación así como los códigos agrarios sufrieron varias modificaciones. Sin duda, la legislación agraria de mayor trascendencia social ha sido la que entró en vigor en 1917, ya que en ella se establecía la función social de la tierra, que señalaba que esta era propiedad del pueblo. Para 1971, con la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA), si bien hay cambios importantes, la propiedad social no es cuestionada. No es sino hasta 1992 que la propiedad social sufre un cambio importante, para dar paso a un proceso de privatización e individualización de la propiedad que culminó con el reparto agrario en la nueva Ley Agraria de 1992, vigente hasta hoy día.

En la última década del siglo XX, el Estado mexicano implementó reformas trascendentales a las políticas rurales. Estas reformas fueron motivadas por la fuerte crisis

socioeconómica en el campo y partieron del supuesto de que el sistema de tenencia ejidal era uno de los factores que había provocado el estancamiento del sector agrícola. El sector agrícola ejidal se caracterizaba por el minifundismo, el empobrecimiento y la inseguridad en la tenencia. Además, lo consideraban responsable por no haber proporcionado los incentivos para la inversión y logrado la eficiencia productiva.

En 1992, en este contexto es modificada la legislación agraria. Esta modificación ofreció el marco legal para privatizar los derechos de propiedad de la tierra social y transformar la tenencia ejidal. Con la Ley Agraria es decretado el fin del reparto agrario, al mismo tiempo que se implementa un sofisticado programa de certificación de derechos a la propiedad, cuyo objetivo fue ofrecer certidumbre a la tenencia de la tierra. Colin, Le Mur y Leónard (en prensa) señalan que las reformas a la legislación de 1992 vinieron a reconocer y formalizar prácticas de un dinámico mercado de tierras prohibido por la antigua ley. De esta manera, el Procede, al identificar cada una de las parcelas y reconocer a sus titulares en el momento de su operación, formalizó estas prácticas y legitimó lo ya establecido con la entrega, a cada uno de ellos, de los certificados individuales de titulación de sus parcelas y solares. De esta manera, la nueva ley abre al mercado las tierras ejidales y elimina los candados para el uso de las parcelas. Los ejidatarios, a partir de ahora, pueden realizar cualquier tipo de transacción de compraventa y arrendamiento de sus tierras certificadas, así como contratar mano de obra asalariada para el trabajo en la parcela. Esta disposición, en los ejidos, ha venido a favorecer la inversión en tierras y solares por la población migrante; sin embargo, el estado del campo y los nuevos flujos migratorios hacen necesarios cambios a la ley actual.

Una de las primeras formas de acceso de las mujeres a la tierra fue la dotación en el marco del reparto agrario que dio origen al ejido. En el documento de resolución presidencial se menciona una lista de solicitantes de tierra en la que se encuentran 21 mujeres campesinas, pero también se indica que cuatro de ellas fueron excluidas del grupo de beneficiarios debido a que “no se demostró que tuvieran familia a su cargo”.

Cabe recordar que en la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras de 1927, se menciona por primera vez a las mujeres como sujetos de derechos agrarios, pero sólo en el caso de ser solteras o viudas que sostengan a una familia, es decir, ser jefas de un hogar por ausencia del varón, padre o marido.

A pesar de tener algunos avances jurídicos para garantizar el acceso de las mujeres a la tierra, aún es muy limitado su alcance, se manifiesta una importante desigualdad entre hombres y mujeres en el acceso a la tierra, pues mientras que los varones constituyen el 84.3% del total de ejidatarios, la proporción de mujeres es de sólo 15.7% y no todas tienen el título a su nombre. Asimismo, es notable que la menor proporción se presente entre las poseedoras, 9.96%, muy pocas de las cuales al igual que las ejidatarias tienen asegurado el control sobre la tierra.

La gran mayoría de las mujeres han logrado acceder a la propiedad de las tierras ha sido después de varias negociaciones con sus familiares y con las autoridades ejidales y agrarias.

Recientemente la Procuraduría Agraria puso en marcha el programa denominado “Jornada para la Protección de los Derechos Agrarios de los Ejidatarios Migrantes”, “El objetivo es

conocer de primera mano problemas y necesidades que enfrentan mexicanos que emigran hacia Estados Unidos y que dejan en sus lugares de origen, tierras, ejidos o parcelas”.

La Procuraduría Agraria estima que 45 por ciento de las familias de ejidatarios tiene algún miembro viviendo en Estados Unidos que abandona sus tierras y derechos agrarios, sin que exista un mecanismo que les permita mantener sus derechos agrarios y comuneros; mucho menos que la cónyuge o alguno de los beneficiarios contemplados en la Ley Agraria, sean quienes puedan ejercer estos derechos en virtud de la ausencia por migración.

Por lo anteriormente expuesto se somete a consideración del pleno de la Cámara de Diputados la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se adiciona un párrafo tercero, al artículo 18 de la Ley Agraria, en materia de transmisión de derechos sobre tierras a esposas de migrantes

Artículo Único. Se adiciona un párrafo tercero del artículo 18 de la Ley Agraria, para quedar como sigue:

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 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.

En caso de ausencia del ejidatario debido a migración territorial, se entiende nombrado como su representante legal con facultades generales para actos de administración, pleitos y cobranzas, sin surtirle efectos de emplazamiento; así como acreedor alimentario y beneficiario usufructuario, a la persona que corresponda su transmisión de acuerdo con el orden de preferencia señalado en este artículo.

Transitorio

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

Dado en el Palacio Legislativo de San Lázaro, a 3 de diciembre de 2015.

Diputada María Elena Orantes López (rúbrica)