

INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE JUSTICIA AGRARIA.

Quienes suscriben, Senadora Nestora Salgado García y Senador José Narro Céspedes, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido MORENA a la LXIV Legislatura del H. Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 8 numeral 1, fracción I del Reglamento del Senado de la República, sometemos a la consideración de esta Asamblea la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS EN MATERIA DE JUSTICIA AGRARIA**, al tenor de la siguiente:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La sociedad mexicana a lo largo de su historia ha tenido una preocupación constante por la protección de los grupos sociales más vulnerables; especialmente cuando se trata de la clase campesina e indígena. El acceso a la justicia es un derecho fundamental consagrado en nuestra Constitución. Al respecto, existen tesis del Poder Judicial de la Federación que establecen que es necesario precisar que tal derecho debe manifestarse en dos aspectos complementarios: uno formal y otro material. El formal se refiere a la obligación de las autoridades de dar respuesta de manera pronta, completa, imparcial y gratuita a las solicitudes de los particulares, respetando las formalidades del procedimiento; el aspecto material se refiere a la obligación de la autoridad de hacer cumplir sus resoluciones y especialmente cuando se trate de una sentencia definitiva o laudo que ha sido favorable a los intereses de alguna de las partes¹.

Por ello, México debe fortalecer la capacidad de sus instituciones y procedimientos para garantizar el derecho a la justicia de las personas más desfavorecidas y de los sectores vulnerables de la población, ya que el acceso a la justicia sigue siendo una deuda del Estado mexicano respecto a la ciudadanía, especialmente para las mujeres, la población indígena y los inmigrantes, así como para quienes viven en una situación de pobreza y habitan en zonas rurales y remotas.

¹ DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL. SE RESPETA EN LA MEDIDA EN QUE SE ATIENDEN LOS ASPECTOS FORMAL Y MATERIAL EN QUE SE MANIFIESTA, Época: Novena Época, Registro: 162163, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Mayo de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: XXXI.4 K, Página: 1105, http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?Epoca=1e3e1fdfdf8fcfd&Apendice=1ffdfdfcfcff&Expresion=&Dominio=Rubro,Texto,Precedentes,Localizacion&TA_TJ=&Orden=1&Clase=DetalleTesisBL&NumTE=8&Epp=20&Desde=-100&Hasta=100&Index=0&InstanciasSeleccionadas=6,1,2,3,4,5,50,7&ID=162163&Hit=3&IDs=2001969,161511,162163,165935,167382,168880,172759,175784&tipoTesis=&Semanario=0&tabla=&Referencia=THE_TESIS&Tema=3463

Como resultado de la reforma al artículo 27 constitucional, del 26 de febrero de 1992, se establecen las bases para la creación de los tribunales agrarios como la instancia encargada de conocer, dirimir y resolver la diversa problemática agraria que se presente respecto de la propiedad social. La naturaleza jurídica de los Tribunales Agrarios, se desprende de su Ley Orgánica, la cual en su artículo 1° establece que: "Son órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX, del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional".

En este sentido, es innegable que con dicha reforma se estableció un cambio de paradigma, creando una nueva cultura agraria, ya que los conflictos en la materia son sometidos a la potestad de dichos órganos jurisdiccionales los cuales dado el origen de su demanda social en 1911, es hasta ésta reforma cuando se les dota de autonomía y plena jurisdicción, siendo de dos clases: Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, estos últimos tienen la facultad de llevar a cabo la impartición de justicia agraria en el interior del país.

Sin embargo, la impartición de justicia en la materia requiere de grandes cambios que le permitan hacer frente a los retos actuales, bajo el apego al principio de independencia judicial. Ello, tomando en consideración las observaciones generales plasmadas en el Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados de la Organización de las Naciones Unidas, en las que se advirtió que a nivel federal y estatal existen ramas de impartición de justicia que no forman parte de los poderes judiciales, por ejemplo, la justicia agraria².

Asimismo, el Informe consideró que toda la impartición de justicia debe ser desarrollada y depender del poder judicial. Circunstancia por la cual se recomendó al Estado mexicano avanzar hacia la concentración, tanto funcional como organizativa y estructural de toda la actividad judicial que se desarrolla en el país, en la que sin lugar a dudas se incluye a la actividad jurisdiccional en la materia agraria.

Es conveniente, en consecuencia, considerar iniciativas para lograr la necesaria concentración de la actividad judicial en México en el órgano independiente encargado de impartirla.

²Informe de la Relatora Especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10052.pdf?view=1>

Esto se debe a que resulta por demás inconsistente que el Poder Ejecutivo tenga injerencia en la justicia agraria a pesar de que por mandato de la Constitución estos Tribunales gozan de autonomía y plena jurisdicción. Es de observarse que en la práctica a los Tribunales Agrarios, se les da un tratamiento como un simple tribunal administrativo, en materia agraria, y no se respeta su rango constitucional autónomo de origen, de ahí la importancia que éstos tribunales formen parte del Poder Judicial de la Federación, basado además en el argumento de que las atribuciones que vinculaban de forma directa a los Tribunales Agrarios con el Poder Ejecutivo correspondían a una circunstancia histórica, tendiente a resolver los asuntos pendientes en trámite al momento de la reforma al artículo 27 constitucional de 1992. Dado que esa labor está prácticamente concluida, la competencia transitoria ha dejado de tener sentido.

Un estudio titulado *Defensa de los Tribunales Agrarios como Garantes de la Justicia Agraria en México*, señala que los Tribunales Agrarios no son Tribunales Administrativos, por las siguientes razones:

- 1) Por la diferencia entre los actos que realizan ya que el tribunal agrario resuelve sobre el acto jurisdiccional, previo seguimiento procedimental del juicio agrario, en el cual se dirimen las controversias suscitadas con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en la ley agraria.
- 2) Porque no existe constitucionalmente una relación de dependencia formal, material, ni orgánica con los ninguno de los tres Poderes, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, como así lo permite afirmar el texto de la Constitución en su artículo (27 fracción XIX) ni en la legislación agraria secundaria.
- 3) Porque la designación de las y los Magistrados agrarios depende del Senado de la República por mandato constitucional.

Por tanto, estos tribunales son materialmente judiciales, ya que ejercen una función jurisdiccional, están facultados para resolver, procurar y atender juicios agrarios, con el de objeto substanciar, dirimir y resolver controversias que se susciten con motivo de la aplicación de la Ley Agraria. Por ello, es conveniente, lograr la concentración de la actividad judicial en el órgano encargado de impartirla, con la finalidad de garantizar una verdadera autonomía e independencia de las y los magistrados al momento de emitir sus resoluciones, fortaleciendo el principio de unidad judicial.

Adicionalmente, la integración de los Tribunales Agrarios en el Poder Judicial no afectaría el cumplimiento de sus funciones constitucionales y, en cambio mejoraría el apego a sus principios rectores, ya que permitirá una pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria tendente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural.

Por estas razones, la importancia de la incorporación de los Tribunales Agrarios al Poder Judicial de la Federación fortalecerá al Poder Judicial así como también la función jurisdiccional de los Tribunales Agrarios, en aras de continuar con el avance en la especialización de la Justicia Agraria y hacer efectivo el desarrollo y bienestar del campo mexicano mediante el fortalecimiento del Estado de Derecho en materia de justicia agraria, otorgando mayor certidumbre jurídica a los gobernados, así como a los 31 mil 893 ejidos y comunidades con 8.1 millones de sujetos agrarios.

La consolidación de esta reforma permitirá dar inicio a las acciones referentes a la implementación, optimización y fortalecimiento de la carrera jurisdiccional, ya que un servicio de justicia de calidad guarda siempre relación directa con la capacidad de satisfacer las necesidades del justiciable, teniendo como sustento principal el respeto a sus derechos y el compromiso con una justicia expedita, pronta, con inmediatez, oralidad y accesibilidad, que permite materializar los ideales de justicia, seguridad y paz.

A continuación, se añade un cuadro comparativo con los artículos correspondientes de la Constitución, para facilitar la comprensión y el sentido de los cambios propuestos:

TEXTO VIGENTE	PROPUESTA
<p>Artículo 27.</p>	<p>Artículo 27.</p>
<p>I. a XVIII. ...</p>	<p>I. a XVIII. ...</p>
<p>XIX. ...</p> <p>Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción,</p>	<p>XIX. ...</p> <p>Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, se instituirá el Tribunal Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios como</p>

~~integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.~~

Sin correlativo

...

XX. ...

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

...

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales

órganos especializados del Poder Judicial de la Federación.

Las y los Magistrados Agrarios serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

...

XX. ...

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, **en un Tribunal Agrario**, en Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito.

...

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito **y Agrarios**, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales

<p>Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.</p>	<p>Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. De igual forma, establecerá la división del Territorio Nacional en Distritos que serán la base para la competencia territorial de los Tribunales Unitarios Agrarios.</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.</p>	<p>La remuneración que perciban por sus servicios las y los Ministros de la Suprema Corte, las y los Magistrados de Circuito, las y los Jueces de Distrito y las y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como las y los Magistrados Electorales y Agrarios, no podrá ser disminuida durante su encargo.</p>
<p>... ...</p>	<p>... ...</p>
<p>Artículo 99. ...</p>	<p>Artículo 99. ...</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>I. a X. ...</p>	<p>I. a X. ...</p>
<p>...</p>	<p>...</p>
<p>Sin correlativo</p>	<p>Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal Agrario funcionará en forma permanente con una Sala Superior y con</p>

Artículo 101. Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito, los respectivos secretarios, y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de las entidades federativas o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de Ministro de la Suprema Corte de Justicia, Magistrado de Circuito, Juez de Distrito o Consejero de la Judicatura Federal, así como Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en

Tribunales Unitarios Agrarios distribuidos en todo el territorio nacional; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La Sala Superior se integrará por cinco Magistradas y Magistrados Agrarios. La Presidenta o el Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años. Los Tribunales Unitarios Agrarios estarán a cargo de una Magistrada o Magistrado Agrario.

Artículo 101. Las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, las y los Magistrados de Circuito, las y los Magistrados Agrarios, las y los Jueces de Distrito, las y los respectivos secretarios, y las y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como las y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y del Tribunal Agrario, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de **Ministra o** Ministro de la Suprema Corte de Justicia, **Magistrada o** Magistrado de Circuito y **Magistrada o Magistrado Agrario, Jueza o** Juez de Distrito y **Consejera o** Consejero de la Judicatura Federal, así como **Magistrada o** Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral y del Tribunal Agrario, no podrán,

cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.	dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.
...	...
...	...
...	...

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se somete a la consideración de esta Asamblea, el siguiente:

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN MATERIA DE JUSTICIA AGRARIA.

ÚNICO.- Se **reforman** el segundo párrafo de la fracción XIX del artículo 27; los párrafos primero, quinto, sexto y décimo primero del artículo 94; el primer y segundo párrafo del artículo 101; **se adicionan** un párrafo tercero y se recorre el subsecuente de la fracción XIX del artículo 27; un último párrafo del artículo 99; todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

Artículo 27. ...

...
 ...
 ...
 ...
 ...
 ...
 ...
 ...
 ...
 ...
 ...

I. a XVIII. ...

XIX. ...

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, **se instituirá el Tribunal Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios como órganos especializados del Poder Judicial de la Federación.**

Las y los Magistrados Agrarios serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores a propuesta de la Suprema Corte de Justicia de la Nación

...

XX. ...

Artículo 94. Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, **en un Tribunal Agrario**, en Tribunales Colegiados, Unitarios de Circuito, y en Juzgados de Distrito.

...

...

...

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito **y Agrarios**, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y especialización por materias, entre las que se incluirá la de radiodifusión, telecomunicaciones y competencia económica, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito. **De igual forma, establecerá la división del Territorio Nacional en Distritos que serán la base para la competencia territorial de los Tribunales Unitarios Agrarios.**

...

...

...

...

La remuneración que perciban por sus servicios **las y los** Ministros de la Suprema Corte, **las y los** Magistrados de Circuito, **las y los** Jueces de Distrito y **las y los** Consejeros de la Judicatura Federal, así como **las y los** Magistrados Electorales **y Agrarios**, no podrá ser disminuida durante su encargo.

...

...

Artículo 99. ...

...

...

...

I. a X. ...

...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...
...

Para el ejercicio de sus atribuciones, el Tribunal Agrario funcionará en forma permanente con una Sala Superior y con Tribunales Unitarios Agrarios distribuidos en todo el territorio nacional; sus sesiones de resolución serán públicas, en los términos que determine la ley. Contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su adecuado funcionamiento. La Sala Superior se integrará por cinco Magistradas y Magistrados Agrarios. La Presidenta o el Presidente del Tribunal será elegido por la Sala Superior, de entre sus miembros, para ejercer el cargo por cuatro años. Los Tribunales Unitarios Agrarios estarán a cargo de una Magistrada o Magistrado Agrario.

Artículo 101. Las y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, las y los Magistrados de Circuito, las y los Magistrados Agrarios, las y los Jueces de Distrito, las y los respectivos secretarios, y las y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como las y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral y del Tribunal Agrario, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.

Las personas que hayan ocupado el cargo de **Ministra o** Ministro de la Suprema Corte de Justicia, **Magistrada o** Magistrado de Circuito y **Magistrada o Magistrado Agrario, Jueza o** Juez de Distrito y **Consejera o** Consejero de la Judicatura Federal, así como **Magistrada o** Magistrado de la Sala Superior del Tribunal Electoral y del Tribunal Agrario, no podrán, dentro de los dos años siguientes a la fecha de su retiro, actuar como patronos, abogados o representantes en cualquier proceso ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.

...
...
...

ARTÍCULOS TRANSITORIOS

PRIMERO.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Los integrantes que actualmente conforman el Pleno del Tribunal Superior Agrario, pasarán a formar parte de la Sala Superior del Tribunal Agrario del Poder Judicial de la Federación, hasta en tanto se cumpla el término por el cual fueron nombrados.

Dado en el Salón de Sesiones del Senado de la República, a los 14 días del mes de marzo de 2019

Suscriben



Senadora Nestora Salgado García



Senador José Narro Céspedes